Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich.

INAUGURAL-DISSERTATION

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

MAX RÜTER

Gerichtsreferendar

aus Brebach (Saar).

MARBURG 1934

DISSERTATIONS-VERLAG G. H. NOLTE DÜSSELDORF

Als Dissertation von der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät angenommen am 20. April 32.

Berichterstatter: Reichsjustizminister a. D. Prof. Dr. Dr. B r e d t.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

MEINEN LIEBEN ELTERN
in Dankbarkeit gewidmet.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554414_0080

GLIEDERUNG

§ 1. Einleitung 1

I. Der Begriff der Verfassungsstreitigkeit.

§ 2. Die Parteifähigkeit bei Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes in der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich 2

§ 3. Die Verfassungsstreitigkeit als Streitigkeit über die Auslegung oder die Anwendung der Verfassung . . . 6

§ 4. Die Verfassungsstreitigkeit keine Streitigkeit wegen verfassungsmäßiger, subjektiver, öffentlicher Rechte zwischen Staat und Untertan als Individuum 7

§ 5. Die geschichtliche Entwicklung der Verfassungsstreitigkeit 11

§ 6. Die Verfassungsstreitigkeit im Zusammenhang mit den übrigen in Art. 19 der Reichsverfassung geregelten Streitigkeiten 13

§ 7. Die Verfassungsstreitigkeit als Streitigkeit zwischen den an der Bildung des Staatswillens Beteiligten 16

§ 8. Die „Verfassung" als Gegenstand der Verfassungsstreitigkeit 20

§ 9. Die Sachbefugnis bei Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes 23

II. Die Parteien bei Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes im Einzelnen.

§ 10. Oberste Staatsorgane und deren Teile 27

§ 11. Parlamentsminderheiten 29

§ 12. Die Staatsbürgerschaft und ihre Minderheiten . . . 33

§ 13. Öffentliche Körperschaften und gesellschaftliche Organisationen 37

§ 14. Der Staat als Antragsgegner 45

§ 15. Die Beschränkung des Kreises der Parteien vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich durch Landesstaatsgerichtshöfe 46

LITERATUR-VERZEICHNIS

Adamovich, Ludwig, Grundriß des Tschecho-slowakischen Staatsrechts, Wien 1929.

Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. 8. 1919. 10. Aufl. Berlin 1929.

Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, Berlin 1901 (zit. Arndt, Staatsrecht).

— Die Verfassung des Deutschen Reichs, Berlin u. Leipzig 1927 (zit. Arndt Verfassung).

Barthélemy, Joseph u. Duez, Paul: Traité élémentaire de Droit Constitutionel, Paris 1926.

Bärtling, Reichsverfassung u. kommunale Selbstverwaltung, Berliner Diss. 1931.

Bredt, Der Geist der Deutschen Reichsverfassung, Berlin 1924 (zit. Bredt I).

— Der Weg der Verfassungsänderung, in d. Zeitschr. f. d. ges. Staatsw. Bd. 82, 1927 (zit. Bredt II).

Bühler, Der Rechtsschutz im öff. Recht, in Recht u. Staat im Neuen Deutschland, Bd. 2.

Dose, Die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs, Kieler Diss. 1923.

Emig, Ist der St.G.H. f. d. dtsch. Reich zur Entsch. ü. bayrische Verfassungsstreitigkeiten zuständig? A.d.ö.R. Bd. 14. nF.

Eiswaldt, Die Staatsgerichtshöfe in den deutsch. Ländern u. Art. 19 d. Reichsverf. Berlin 1926, in den Annalen d. dtsch. Reichs, Jahrgang 1926.

Fleiner, Fritz, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, Tübingen 1928 (zit. Fleiner I).

— Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923 (zit. Fleiner II).

Giese, Die Verfassung des Deutschen Reichs, Berlin 1931.

Giese-Volkmann, Die Preußische Verfassung, 1926.

Hatschek, Deutsches und Preußisches Staatsrecht, Bd. 1 u. 2, Berlin 1922 (zit. Hatschek I).

— Lehrbuch des Deutschen u. Preußischen Verwaltungsrecht, 1927 (zit. Hatschek II).

Hauenschild, Gegenwärtiger Stand der Lehre vom richterlichen Prüfungsrecht, in Wissenschaft und Rechtsprechung, Gött. Diss. 1929.

Helfritz, Allgemeines Staatsrecht, Berlin 1924.

Hawranke, Das Verfassungsrecht der Freien Stadt Danzig, Leipziger Diss. 1931.

Holstein, Die Selbstverwaltung der Universitäten, in „Das akademische Deutschland", Bd. 3.

Hotz, Der Zuständigkeitsbereich des östreichischen Verfassungsgerichtshofs, Jenaer Diss. 1930.

Hippel, v., Der französische Staat der Gegenwart, Breslau 1928.

Hubrich, Das demokratische Verfassungsrecht des deutschen Reiches, Greifswald 1921.

Jakobowitz, Der Begriff der Verfassungsstreitigkeiten im Sinne des Art. 19 d. Reichsverfassung, Breslauer Diss. 1930.

Jellinek, Georg, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. Berlin 1922 (zit. G. Jellinek I).

— System der subjektiven öffentlichen Rechte, Tübingen 1919 (zit. G. Jellinek II).

Jellinek, Walter, Verfassung und Verwaltung, in Staatskunde, Bd. 2, Heft 2, Berlin 1926. (zit. W. Jellinek I).

— Verwaltungsrecht, in der Enzyklopaedie der Rechts- u. Staatswissensch. Berlin 1928 (zit. W. Jellinek II).

— Der Staatsgerichtshof f. d. dtsch. Reich u. d. Splitterparteien, A.f.ö.R. Bd. 15 n. F. (zit. W. Jellinek III).

— Der Schutz d. öffentl. Rechts durch ordentliche u. Verwaltungsgerichte. Veröffentlichungen der Vereinigung deutsch. Staatsrechtslehrer, Heft 2, Berlin 1925 (zit. W. Jellinek IV).

Jerusalem, Die Staatsgerichtsbarkeit. Tübingen 1930.
Journé, Maurice, Précis de Droit administratif, 3. edit. Paris 1925.
Kelsen, Hans, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre. 1911 (zit. Kelsen I).
— Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit. Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer. Heft 5. Berlin 1929 (zit. Kelsen II).
— Wer soll Hüter der Verfassung sein? in d. Zeitschr. Die Justiz, Bd. 6, Heft 11/12 1931 (zit. Kelsen III).
Koellreuter, Parlamentarische Regierung, im Handw.buch d. Rechtswissenschaften, 1927.
Kratzer, J., Die Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern vom 14. 8. 1919. München 1925.
Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Bd. 1 u. 2. Tübingen 1911.
Lammers, Das Gesetz über den Staatsgerichtshof. Berlin 1921 (zit. Lammers I).
— Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes, in der Zeitschrift Staats- u. Selbstverwaltung, Heft 1 S. 3 f. u. Heft 2 S. 30 ff., 1931 (zit. Lammers II).
Löwenthal, Die Abgrenzung der Verfassungs- von der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach der Reichsverfassung. Reichs- u. Preuß. Verwaltungsblatt Bd. 50, S. 525 ff., 534 ff. und 729 ff.
Mayer, Otto, Deutsches Verwaltungsrecht 1. Bd. München 1924 (zit. Mayer I).
— Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen. 1909 (zit. Mayer II).
Meissner, Otto, Das Staatsrecht des Reichs und seiner Länder. Berlin 1923.
Meyer-Anschütz, Jahrbuch des deutschen Staatsrechts. München 1919.
Näke, Hans, Die Parteifähigkeit vor dem Staatsgerichtshof. Leipz. Diss. 1930.
Naviasky, Bayrisches Verfassungsrecht. München 1923 (zit. Naviasky I).
— Grundprobleme d. Reichsverfassung 1. Teil. Berlin 1928 (zit. Naviasky II).
Oestmann, Heinrich, Rechte und Schutz der parlamentarischen Minderheiten in Deutschland. Hamburger Diss. 1931.
Perels, Streitigkeiten deutscher Bundesstaaten. Berliner Diss. 1900.
Philipp, Die Parteifähigkeit vor dem Staatsgerichtshof bei Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes. Hamburg. Diss. 1928.
Poetzsch-Heffter, Handkommentar der Reichsverfassung. Berlin 1928.
Poetzsch, Das Urteil des vorläufigen Staatsgerichtshofs in dem braunschweigischen Verfassungsstreit über die Wahldauer der Landesversammlung, im A.d.ö.R. Bd. 42, S. 79 ff (zit. Poetzsch I).
— Zwei Urteile des Staatsgerichtshofs über Untersuchungsausschüsse. A.d. ö.R. Bd. 43, S. 210 ff. (zit. Poetzsch II).
Popp, Der Begriff der Verfassungsstreitigkeiten im neuen bayrischen Staatsrecht. Erlanger Diss. 1926.
Rathgen, Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes nach Art. 19 der Weimarer Reichsverfassung. Heidelb. Diss. 1925.
Ritter, Kurt, Die verfassungsrechtlichen Streitigkeiten vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich. Heidelberg 1930.
Rosenberg, Lehrbuch des deutschen Zivilprozeßrechts. 1929.
Scharnagl, Kirche und Staat, im Staatslexikon Bd. 3, S. 166 ff.
Schmidt, Richard, Einführung in die Rechtswissenschaft. Leipzig 1921.
Schmitt, Carl, Verfassungslehre. München u. Leipzig 1928 (zit. Schmitt I).
— Der Hüter der Verfassung, im A.d.ö.R. Bd. 55 (zit. Schmitt II).
— Der Hüter der Verfassung, in Beiträge zum öffentlichen Recht der Gegenwart, Tübingen 1931 (zit. Schmitt III).
Schaeder, Erich, Universität und Reichsverfassung. Breslau 1929.
Smend, Rudolf, Verfassung und Verfassungsrecht. München 1928.
Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht. Berlin 1924 (zit. Stier-Somlo I).
— Das Preußische Verfassungsrecht. Bonn 1922 (zit. Stier-Somlo II).
— Der Reichsstaatsgerichtshof und das Grundrecht der Selbstverwaltung, im A.d.ö.R. Bd. 19 n.F. 2. Heft (zit. Stier-Somlo III).
— Parlament und Parlamentsrecht, im Handwörterbuch der Rechtswissenschaften, Bd. 4. S. 368 ff. (zit. Stier-Somlo IV).

— Das Grundrecht der kommunalen Selbstverwaltung unter Berücksichtigung des Eingemeindungsrechts, A.d.ö.R. Bd.17 n.F. (zit. Stier-Somlo V).
— Handbuch des kommunalen Verfassungsrechts in Preußen. München 1928 (zit. Stier-Somlo VI).
Stolzmann, Hans, Zur geschichtlichen Entwicklung des Rechts der Verfassungsstreitigkeit, im A.d.ö.R. Bd. 55, S. 355 ff.
Thoma, Die Staatsgerichtsbarkeit des deutschen Reichs, in Die Reichsgerichtspraxis, Bd. 1, S. 179 ff.
Triepel, Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern, in der Festgabe der Berliner juristischen Fakultät für Kahl (zit. Triepel I).
— Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, in Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer, Heft 5, Berlin 1929 (zit. Triepel II).
— Die Reichsaufsicht. Berlin 1917 (zit. Triepel III).
— Die Staatsverfassung u. die politische Partei. Berlin 1928 (zit. Triepel IV).
Trotabas, Louis, Constitution et Gouvernement de la France. Paris 1930.
Vogels, Die Preußische Verfassung. Berlin 1927.
Weigel, Das Aufsichtsrecht des deutschen Reichs über seine Länder. Göttinger Diss. 1929.
Wespe, Begriff und Bedeutung der Verfassung. Eine rechtsvgl., staatstheoretische Untersuchung. Königsberg. Diss. 1925.
Wirmer, Otto, Die Parteien vor dem Staatsgerichtshof für das deutsche Reich. Erlanger Diss. 1929.
Wittmayer, Die Weimarer Reichsverfassung. Tübingen 1922.

Entscheidungen, Sammelwerke, Zeitschriften.

Entscheidungen des Reichsgerichts (R.G.Z.) in Zivilsachen.
Entscheidungen des Staatsgerichtshofs, abgedruckt im Anhang zu den Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen, (zit. ST.G.H. in R.G.Z.).
Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich und des Reichsgerichts auf Grund Art. 13 Abs. 2 der Reichsverfassung. Bd. 1 1920—1928. Berlin 1929. Herausgegeben von Lammers und Simons (zit. Lammers-Simons I).
Archiv des öffentlichen Rechts (A.d.ö.R.).
Verwaltungsarchiv.
Reichs- und Preußisches Verwaltungsblatt.
Handwörterbuch der Rechtswissenschaften.
Handwörterbuch der Staatswissenschaften.
Staatslexikon.
Zeitschrift für öffentliches Recht (Zeitschr. f. ö. R.).
Deutsche Juristenzeitung (DJZ.).
Juristische Wochenschrift (JW.).
Die Landgemeinde.
Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft.
Das akademische Deutschland.

§ 1. Einleitung.

Die Frage, wer bei Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes als Partei vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich auftreten kann, ist eine oft behandelte und umstrittene Frage des Verfassungsrechts. In der Wissenschaft werden über diese Frage eine Reihe verschiedener Ansichten vertreten, die sich nur in einem gewissen Umfang decken. Dies erklärt sich daraus, daß gesetzliche Bestimmungen, die im Einzelnen die Parteien festlegen, nicht vorhanden sind. Die einzige Vorschrift, die für die Bestimmung der Parteien in Betracht kommt, ist Art. 19 der Reichsverfassung, der zur Frage der Parteien ausdrücklich keine Stellung nimmt. Art. 19 der Reichsverfassung, soweit er hier in Betracht kommt, lautet: „Über Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes, in dem kein Gericht zu ihrer Erledigung besteht, entscheidet auf Antrag eines der streitenden Teile der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, soweit nicht ein anderer Gerichtshof des Reichs zuständig ist." Parteien bei einer Verfassungsstreitigkeit innerhalb eines Landes sind also die „streitenden Teile". Es ergibt sich daraus ohne weiteres, daß der einzige gesetzliche Anhaltspunkt für die Bestimmung der Parteien das Wort „Verfassungsstreitigkeiten" ist, denn die „streitenden Teile" sollen gerade bestimmt werden und der Satzteil „innerhalb eines Landes" stellt nur eine örtliche Begrenzung dar. Nur Stellen eines Landes, wie der Staatsgerichtshof [1]) sich ausdrückt, also nicht Reichsstellen, können Parteien sein. Was aber „Stellen eines Landes" sind, ist aus diesem Satzteil nicht zu entnehmen. Es bleibt darum nichts übrig, als den Ausdruck „Verfassungsstreitigkeiten" zum Ausgangspunkt zu nehmen und zu prüfen, was unter einer Verfassungsstreitigkeit zu verstehen ist, woraus sich dann die Parteien ergeben müssen, denn eine Streitigkeit ist ohne Parteien nicht denkbar.

Es liegt nahe, daran zu denken, den in andern Prozeßverfahren entwickelten Parteibegriff auch auf den Prozeß bei Verfassungsstreitigkeiten zu übertragen. Hierfür kommen der Zivilprozeß und das Verwaltungsstreitverfahren in Frage. Im Verlauf dieser Untersuchung wird sich ergeben, daß der Parteibegriff des Zivilprozesses für die Gewinnung der Parteien in Verfassungsstreitigkeiten nicht verwendbar ist, da im Zivilprozeß nur Rechtspersönlichkeiten Parteifähigkeit besitzen, wenn nicht die Rechtsordnung ein anderes bestimmt. Das Verwaltungsstreitverfahren ist dem Zivilprozeß nachgebildet. Auch hier stehen sich im Regelfall Rechtspersonen gegenüber, so einerseits der Untertan, andererseits der Staat, vertreten durch seine Behörde, oder die öffentlich-rechtliche Korporation, ebenso die letztere gegenüber dem Staat. Die Streitfrage, ob dann, wenn nach der Rechtsordnung die Klage des Einzelnen gegen eine bestimmte Behörde zu richten ist, diese Behörde Parteifähigkeit besitzt, ist für die vorliegende Untersuchung nur in soweit von Belang, als die Möglichkeit der Parteifähigkeit von Behörden, also Nichtrechtspersonen, behauptet wird.

1) Entsch. des St.G.H. in R.G.Z. 118 Anh. S. 4.

Die vorliegende Untersuchung wird ergeben, daß Behörden bei Verfassungsstreitigkeiten keine Parteifähigkeit besitzen und daß grundsätzlich nur Nichtrechtspersonen an Verfassungsstreitigkeiten beteiligt sein können. Der Parteibegriff im Zivilprozeß und im Verwaltungsstreitverfahren bietet also für die Bestimmung der Parteien bei Verfassungsstreitigkeiten keinen Anhaltspunkt.

In den ausländischen Rechten findet sich die gleiche oder eine ähnliche Streitfrage nicht. Nur bestimmte Fälle von Verfassungsstreitigkeiten, wie Streitigkeiten über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und Verordnungen und Wahlrechtsstreitigkeiten, sind geregelt, und in diesen Fällen bestimmt der ausländische Gesetzgeber ausdrücklich, wer ein Antragsrecht besitzt. Das ausländische Recht bietet darum nur in diesen Fällen einen Anhalt zur Bestimmung des Kreises der an einer Verfassungsstreitigkeit beteiligten Parteien, und es wird in soweit an passender Stelle heranzuziehen sein. Aber gerade der Begriff „Verfassungsstreitigkeit", auf dessen Auslegung, wie schon angedeutet wurde, es bei der vorliegenden Untersuchung ankommen wird, ist dem ausländischen Staatsrecht unbekannt, sodaß zunächst und zwar bei der Hauptfrage der Untersuchung das ausländische Staatsrecht nicht herangezogen werden kann.

I. DER BEGRIFF DER VERFASSUNGSSTREITIGKEIT

§ 2. Die Parteifähigkeit bei Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes in der Rechtssprechung des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich.

Ganz abgesehen von ihrer großen praktischen Bedeutung für das Verfassungsleben war die Rechtsprechung des vorläufigen und folgend die des endgültigen Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich gerade für die Frage der Parteifähigkeit bei Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes, wie sie heute mit gewissen Abweichungen von der herrschenden Meinung in der Wissenschaft vertreten wird, von ausschlaggebendem Einfluß. Carl Schmitt [1]) behauptet sogar, „die Praxis des Art. 19 der Reichsverfassung habe die Parteifähigkeit vor dem Staatsgerichtshof ausschließlich bestimmt." Es soll darum in der vorliegenden Untersuchung von der Stellungnahme der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs ausgegangen werden und geprüft werden, ob und wieweit sie als gerechtfertigt erachtet werden kann. Zu diesem Zwecke ist es erforderlich, zunächst einen Überblick über die Entwicklung der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs in der vorliegenden Frage zu geben und gleichzeitig die kritischen Punkte in der staatsgerichtshoflichen Rechtsprechung hervorzuheben.

Daß gerade die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für die vorliegende Frage so große Bedeutung gewinnen konnte, erscheint zunächst verwunderlich, da der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich nur subsidiäre Zuständigkeit zur Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes besitzt und von der Entscheidung ausgeschlossen ist, wenn ein anderer Gerichtshof des Reichs oder ein Gericht eines Landes zuständig ist. Wie später ausge-

1) 111 S. 6.

führt wird, haben jedoch bis jetzt die meisten Länder, vor allem Preußen, keine eigenen Staatsgerichtshöfe errichtet. Als Gericht des Reiches kommt nur das Reichsgericht in Frage und zwar für Verfassungsstreitigkeiten innerhalb des Landes Hamburg, und das ist noch sehr zweifelhaft [2]). Darum entschied auch in den meisten bisher ausgetragenen Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich. In seiner schon ziemlich umfangreichen Rechtsprechung nehmen die Entscheidungen über Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes den größten Raum ein.

Die Frage der Parteifähigkeit in Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes war, wie es bei der unbestimmten Fassung des Art. 19 der Reichsverfassung erklärlich ist, im besonderen Maße Gegenstand der richterlichen Prüfung. Als der vorläufige Staatsgerichtshof [3]) zum ersten Mal mit der Entscheidung einer Verfassungsstreitigkeit innerhalb eines Landes befaßt wurde, bildete die Frage der Parteifähigkeit geradezu das einzige Problem, mit dem sich der Staatsgerichtshof auseinanderzusetzen hatte. Der Staatsgerichtshof stand dabei vor einer schwierigen Frage. Die Klage war angestrengt worden von einer Fraktion des Braunschweigischen Landtags gegen das Braunschweigische Staatsministerium auf Feststellung der Wahldauer des Braunschweigischen Landtags. Es erhob sich die Frage, ob eine Streitigkeit zwischen einer Landtagsfraktion und der Regierung eine Verfassungsstreitigkeit darstellt, d. h. ob außer der Regierung auch die Landtagsfraktion Parteifähigkeit besitzt. Solange die Reichsverfassung von 1871 in Kraft war, hatten Rechtsprechung und Wissenschaft, von einzelnen, abweichenden Meinungen abgesehen, nur den Regierungen und Volksvertretungen der Gliedstaaten Parteifähigkeit bei Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes zuerkannt. Für die neue Reichsverfassung war die Frage der Parteifähigkeit, ohne daß die Wissenschaft bereits Stellung genommen hatte, nur in den Verhandlungen des 8. Verfassungsausschusses behandelt worden, ohne aber daß im Verfassungstext der neuen Reichsverfassung eine Klärung darüber herbeigeführt wurde, ob die Parteifähigkeit auch weiterhin auf Regierung und Volksvertretung beschränkt bleiben solle oder nicht. Der Vertreter der Reichsregierung, Ministerialdirektor Zweigert [4]), setzte sich für die Beibehaltung der bisherigen Praxis ein, da Art. 19 der Reichsverfassung von 1919 in den wesentlichen Punkten mit Art. 76 Absatz 2 der Reichsverfassung von 1871, der dem Art. 19 der neuen Reichsverfassung zum Vorbild gedient habe, übereinstimme. Im gleichen Sinne sprach sich die Denkschrift der Reichsregierung aus, die in der ersten Lesung des Verfassungsentwurfs vorgelegt wurde. Der bayrische Bevollmächtigte von Graßmann, der dieser Auffassung widersprach, drang nicht durch [5]). Erst in der zweiten Lesung gelang es Kahl [6]), dem Gedanken, daß an der bisherigen Beschränkung der Parteien nicht festgehalten werden könne, größere Geltung zu verschaffen. Kahl führte

---

2) siehe unten § 15 S. 47 Anm. 7.

3) Urteil des St.G.H. vom 12. 7. 21 in R.G.Z. 102, S. 415 ff.

4) Berichte und Protokolle des 8. Ausschusses über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches, S. 114 u. 411, siehe auch Entsch. des St.G.H. in R.G.Z. 102 S. 419 ff.

5) Berichte u. Protokolle S. 115, siehe auch Entsch. des St.G.H. a.a.O.

6) Berichte u. Protokolle S. 409, siehe auch Entsch. des St.G.H. a.a.O.

aus: „Verfassungsstreitigkeiten sind Streitigkeiten über die Auslegung oder die Anwendung der Landesverfassung. Entscheidend ist nicht, daß der Streit gerade zwischen Regierung und Volksvertretung stattfindet, wenn das auch der häufigste Fall ist, sondern daß der Gegenstand des Streites die Verfassung betrifft, wobei es wiederum gleichgültig ist, ob es sich um einen in der Verfassungsurkunde enthaltenden Satz handelt oder um einen in einem sonstigen Verfassungsgesetz stehenden Satz."

Bei dieser unklaren Rechtslage erschien es dem vorläufigen Staatsgerichtshof unmöglich, von vorneherein in aller Bestimmtheit die Erfordernisse festzulegen, die eine Partei in Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes zu erfüllen hat. Der vorläufige Staatsgerichtshof stellte sich auf den Standpunkt, daß er abwarten müsse, wer mit Anträgen an ihn herantrete, um dann im Einzelfall zu prüfen, ob der Antragsteller Parteifähigkeit besitzt oder nicht. Dieses vom rechtssystematischen Standpunkt wenig begrüßenswerte Verfahren war insofern berechtigt, als die Gefahr bestand, daß etwaige vom Staatsgerichtshof festgelegte Richtlinien sich später für die Praxis des Verfassungslebens als unzulänglich erwiesen. Diese Methode hat aber dazu geführt, daß völlige Einheitlichkeit in der Frage der für die Parteifähigkeit zu fordernden Voraussetzungen nicht erreicht wurde.

Die oben zitierte Begriffsbestimmung Kahls, die den Wortlaut voll und ganz auswertete, erschien ohne nähere Prüfung des Wesens einer Verfassungsstreitigkeit sehr einleuchtend, sodaß auch der vorläufige Staatsgerichtshof bei seiner ersten Entscheidung von ihr ausging. Die Übernahme dieser Begriffsbestimmung war aber nur insofern berechtigt, als sie den Gedanken betonte, daß der Kreis der Parteien über Regierung und Volksvertretung hinaus erweitert werden könne. Denn in dieser Begriffsbestimmung fehlte jeder Anhaltspunkt für die Bestimmung der Parteien, wenn man den Kreis der Parteien nicht beliebig ausdehnen und so in der extremsten Weise von der geschichtlich begründeten Auffassung abweichen wollte. Mit Recht entnahm darum der vorläufige Staatsgerichtshof in seiner ersten Entscheidung der Kahlschen Definition nur den Gedanken, daß der Kreis der Parteien erweitert werden könne [7]). Zur Begründung der Parteifähigkeit der rechtssuchenden Landtagsfraktion ging er von rechtshistorischen und rechtsstaatlichen Erwägungen aus. Er stellte fest, daß sich im Verfassungsleben der Länder durch den Übergang von der konstitutionellen Monarchie zur demokratischen Republik und dem parlamentarischen System wesentliche Veränderungen vollzogen haben. Er begründete die Parteifähigkeit der Landtagsfraktion, in dem er ausführte, in der demokratischen Republik mit parlamentarischem System sei die richterliche Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Regierung und Volksvertretung durch die Einrichtung des Mißtrauensvotums beiseite geschoben. Bei der engen Verknüpfung von Regierung und Volksvertretung sei leicht ein gemeinsamer Verfassungsbruch beider Staatsorgane möglich. Bei der Beschränkung der Parteifähigkeit auf Regierung und Volksvertretung verliere also Art. 19 der Reichsverfassung insoweit Sinn und Zweck, denn er sei nach dem Willen des Verfassungsgebers auf eine Erwei-

7) Vergleiche Entsch. des St.G.H. in R.G.Z. 102 S. 419.

terung des Rechtsschutzes gerichtet gewesen. Wegen ihrer allgemein gehaltenen Fassung kann diese Begründung der Parteifähigkeit einer Landtagsfraktion allerdings beanstandet werden. Unausgesprochen geht aber schon aus dieser Entscheidung hervor, daß der vorläufige Staatsgerichtshof die Parteifähigkeit nicht beliebig verleihen will, sondern daß er sie von der Beteiligung am Verfassungsleben abhängig machen will. Beteiligte am Verfassungsleben können streitende Teile bei Verfassungsstreitigkeiten sein. Diesen Gesichtspunkt hat der Staatsgerichtshof später, als politische Parteien als Antragsteller vor ihm erschienen, dahin ausgesprochen, daß Parteifähigkeit besitzt, wer zur Teilnahme an der staatlichen Willensbildung befugt ist [8]), womit der Staatsgerichtshof dem Begriff der Verfassungsstreitigkeit innerhalb eines Landes, soweit er für die Frage der Parteifähigkeit in Betracht kommt, einen festeren Inhalt gab. Es wird zu prüfen sein, ob dieser Gesichtspunkt für die Bestimmung der Parteien in Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes zutreffend ist.

Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs hat sich aber nicht einheitlich in dem eben erörterten Sinne entwickelt. Schon in einer Entscheidung vom 12. Januar 1922 [9]) gewährte der Staatsgerichtshof einer Gemeinde Parteifähigkeit mit der Begründung, daß die Gemeinden durch die Landesverfassung anerkannte und mit eigenen Rechten ausgestattete Organe des Staatskörpers seien und ihnen deshalb nach Sinn und Zweck des Art. 19 der Reichsverfassung die Klageberechtigung wegen behaupteter Verletzung ihrer durch die Verfassung gewährleisteten Rechte zustehen müsse. Ebenso erkannte der Staatsgerichtshof die Parteifähigkeit von Landeskirchen an [10]). Damit verließ der Staatsgerichtshof seinen Standpunkt, daß die Beteiligung an der staatlichen Willensbildung maßgebend sei. Er gründete die Parteifähigkeit der Gemeinden und Landeskirchen nicht darauf, daß diese durch ihr Recht auf Autonomie Willensträger seien, ganz abgesehen davon, daß die Autonomie dieser Körperschaften, wie sich später ergeben wird, keine staatliche Willensbildung darstellt, sondern darauf, daß sie öffentlichrechtliche Körperschaften seien, und er gewährt in einer späteren Entscheidung [11]) allen öffentlichrechtlichen Körperschaften Parteifähigkeit, vorausgesetzt, daß diese eigene, durch die Verfassungsurkunde anerkannte Rechte besitzen. Man wird sich fragen, wie der Staatsgerichtshof zu dieser willkürlich anmutenden Ausdehnung des Kreises der Parteien kommt. Die Antwort wird lauten: Der Staatsgerichtshof hat schon gleich zu Beginn seiner Rechtsprechung die oben zitierte Definition der Verfassungsstreitigkeit von Kahl: „Die Verfassungsstreitigkeit ist eine Streitigkeit über die Auslegung oder Anwendung der Verfassung", nicht nur als Anhaltspunkt für eine Erweiterung des Kreises der Parteien über Regierung und Volksvertretung hinaus, sondern in weiterem Umfang sich zu eigen gemacht im Interesse des Schutzes der durch die Verfassungsurkunde gewährleisteten Rechte dieser Körperschaften gegenüber den obersten Organen des Staates. Dabei

8) s. Entsch. des St.G.H. in R.G.Z. 118 Anh. S. 29.
9) Lammers-Simons I S. 368.
10) Entsch. des St.G.H. in R.G.Z. Bd. 118 Anh. S. 1 f. u. JW. 1928 S. 3253, S. auch Lammers II S. 5.
11) Entsch. des St.G.H. in R.G.Z. 130 Anh. S. 9.

ist es interessant, festzustellen, daß der Staatsgerichtshof in seinen späteren Entscheidungen [12]) sich häufig zur Begründung der Anwendung der Kahl'schen Definition auf die erste Entscheidung des vorläufigen Staatsgerichtshofs bezieht, während diese Entscheidung es eher ablehnte, aus der Kahlschen Definition Folgerungen zu ziehen. Es hätte nicht viel gefehlt, daß der Staatsgerichtshof aus rechtsstaatlichen Erwägungen auch die Parteifähigkeit des einzelnen Staatsbürgers anerkannt hätte und dadurch die Parteifähigkeit beliebig ausgedehnt hätte. So führte der Staatsgerichtshof in einer Entscheidung [13]) aus, daß er den beteiligten „Einzel- u. Gesamtpersonen die Zulassung nicht abschneiden wolle." In einer späteren Entscheidung [14]) lehnte dann aber der Staatsgerichtshof die Parteifähigkeit des einzelnen Staatsbürgers ab. „Er sei nicht berufen, an Stelle eines Reichsverwaltungsgerichts jedem Staatsbürger Rechtsschutz in öffentlichen Angelegenheiten zu gewähren." Wenn aber der Staatsgerichtshof schon einmal die Kahlsche Begriffsbestimmung seinen Entscheidungen zu Grunde legte und infolgedessen die Parteifähigkeit von Gemeinden und Landeskirchen anerkannte, dann ist nicht ersichtlich, warum er dem einzelnen Staatsbürger nicht auch seinen Schutz gewährte für die ihm durch die Verfassungsurkunde gegebenen Rechte. Da der Staatsgerichtshof eine nähere Begründung für den Ausschluß des Einzelnen von der Anrufung des Staatsgerichtshofs nicht gibt, soll diese Frage im folgenden näher geprüft werden. Da die Parteifähigkeit des einzelnen Staatsbürgers sich nur annehmen läßt, wenn man die Kahlsche Definition der Verfassungsstreitigkeit zu Grunde legt, erscheint es geraten, zunächst die Kahlsche Definition einer Kritik zu unterziehen, soweit diese Definition für die Frage der Parteifähigkeit von Bedeutung ist.

§ 3. Die Verfassungsstreitigkeit als Streitigkeit über die Anwendung oder Auslegung der Verfassung.

Die Kahlsche Begriffsbestimmung der Verfassungsstreitigkeit als Streitigkeit über die Auslegung oder die Anwendung der gesamten materiellen Verfassung erschien auf Grund ihrer Einfachheit so überzeugend, daß sie von der herrschenden Meinung [1]) übernommen worden ist. Nach dieser Definition liegt ohne Rücksicht darauf, wer Partei ist, eine Verfassungsstreitigkeit vor „bei gegensätzlicher Inanspruchnahme verfassungsrechtlicher Vorschriften durch Parteien" [2]). Nach dieser Begriffsbestimmung sollte man annehmen, daß alle Fälle, in denen Parteien verfassungsrechtliche Bestimmungen gegensätzlich beanspruchen, der Entscheidung des Staatsgerichtshofs unterbreitet werden können, falls die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs nicht durch ein anderes Gericht ausgeschlossen ist. Daraus würde folgen, daß bei bürgerlichrechtlichen Streitigkeiten, in denen es um die gegensätzliche Inanspruchnahme von Verfassungsbestimmungen geht,

12) Vergleiche z. B. Entsch. des St.G.H. in R.G.Z. 104 S. 425.
13) Entsch. des St.G.H. in R.G.Z. 120 Anh. S. 23.
14) Entsch. des St.G.H. in R.G.Z. 121 Anh. S. 11.
1) Entsch. des St.G.H. z. B. in R.G.Z. Bd. 104, S. 423 ff., Bd. 107, Anh. S. 19, Anschütz S. 154, Giese S. 81, Poetzsch-Heffter S. 156, Stier-Somlo I S. 400, Naviasky I S. 468.
2) Kühn S. 43.

die Anrufung des Staatsgerichtshofs nur deshalb ausgeschlossen wäre, weil dieser gegenüber anderen Gerichten nur subsidiäre Zuständigkeit besitzt, und daß in den gleichen verwaltungsrechtlichen Fällen der Staatsgerichtshof immer angerufen werden könnte, wenn nach der Aufzählungsmethode eines Landes keine verwaltungsgerichtliche Zuständigkeit besteht. Die Verfassungsstreitigkeit würde sich dann darstellen als Oberbegriff für die in Frage stehenden bürgerlichrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten, wie auch für bestimmte Fälle von Ministeranklagen und der sogenannten Verfassungsbeschwerde der bayrischen Verfassungsurkunde, bei der es sich im wesentlichen um die Rüge verletzter, subjektiver, öffentlicher Rechte Einzelner und von Korperationen handelt. Bei Zugrundelegung der Kahlschen Begriffsbestimmung kann man wohl mit Carl Schmitt [3]) sagen, der Staatsgerichtshof drohe, „eine ungeheuerliche Universal-, Zentral-Kontrollinstanz zu werden, ein Monstrum von Zuständigkeit, das alle Gesetzgebungs-, Regierungs-, Verwaltungs- und Rechtspflegeangelegenheiten des Deutschen Reiches und seiner Länder zu beurteilen hat." Ein solches Zentralgericht wäre zu begrüßen, da durch die Fülle der obersten Gerichte die Erreichung der Einheit der Rechtsprechung sehr erschwert ist. Aber dem steht die Subsidiarität der Entscheidungsgewalt des Staatsgerichtshofs entgegen, und es war ohne Zweifel nicht der Wille des Verfassungsgebers, dem Staatsgerichtshof auch nur subsidiär eine so umfangreiche Zuständigkeit einzuräumen. Dies deutet darauf hin, daß die Kahlsche Begriffsbestimmung zu umfassend ist und in die Verfassungsstreitigkeiten hinein zieht, was nicht hinein gehört. Andererseits ist es aber nur folgerichtig, wenn man von der Kahlschen Begriffsbestimmung aus einen umfassenden Kreis von Parteien gewinnt, wie es ja auch bei den Schriftstellern, die dieser Begriffsbestimmung folgen, der Fall ist. Vor allem müßte man die Parteifähigkeit des einzelnen Staatsbürgers anerkennen, wenn er sich gegen staatliche Eingriffe in seine verfassungsmäßig gewährleisteten, subjektiven Rechte schützen will, denn hier handelt es sich immer um die Anwendung oder Auslegung von Verfassungsbestimmungen. Die Ungeeignetheit der Kahlschen Begriffsbestimmung, wenigstens für die Gewinnung der Parteien, wird sich daher im folgenden erweisen. Sie umfaßt Streitigkeiten, die nicht als Verfassungsstreitigkeiten angesehen werden können: Streitigkeiten zwischen Staat und Untertanen wegen Verletzung verfassungsmäßig gewährleisteter, subjektiver, öffentlicher Rechte.

§ 4. Die Verfassungsstreitigkeit keine Streitigkeit wegen verfassungsmäßiger subjektiver Rechte zwischen Staat und Untertan als Individuum.

Es ist zu prüfen, ob Streitigkeiten über staatliche Eingriffe in die verfassungsmäßigen, subjektiven, öffentlichen Rechte des Einzelnen als Verfassungsstreitigkeiten vor den Staatsgerichtshof gebracht werden können, wie es verschiedentlich vertreten wird [1]).

3) JW. 1929 S. 2314.

1) Anschütz zu Art. 19 Anm. 2, Poetzsch I S. 92, Stier-Somlo I S. 400, Arndt Verfassung S. 105.

Wäre das richtig, dann besäße die Reichsverfassung eine ähnliche Einrichtung wie Österreich [2]), die Schweiz [3]), Frankreich [4]), und in Deutschland Bayern [5]), nämlich die sogenannte Verfassungsbeschwerde, die Einzelnen und juristischen Personen die Handhabe gibt, sich durch Anrufung eines Staats- oder Verfassungsgerichtshofes gegen alle Eingriffe der Verwaltungsbehörden in den verfassungsmäßig gewährten Rechtsbereich zu schützen. So bestimmt § 93 der bayrischen Verfassungsurkunde, daß jeder Staatsbürger und jede juristische Person, die in Bayern ihren Sitz hat, das Recht der Beschwerde an den bayrischen Staatsgerichtshof besitzen, wenn sie glauben, durch die Tätigkeit von Behörden in ihren Rechten unter Verletzung der Verfassung geschädigt zu sein. Im Sinne rechtsstaatlicher Entwicklung wäre diese Einrichtung wohl zu begrüßen. „Der Deutsche Rechtsstaat ist nicht vollendet, solange nicht in jedem Fall behaupteter Rechtsverletzung ein Weg zu einer unabhängigen Gerichtsbehörde offen steht" [6]). Es fragt sich aber, ob diese Auslegung des Art. 19 der Reichsverfassung in rechtsstaatlicher Richtung auch wirklich dem Willen der Reichsverfassung entspricht. Es ist doch auffällig, daß die Reichsverfassung eine ähnliche Bestimmung wie die Verfassungen der oben genannten Länder nicht enthält und daß man die sogenannte Verfassungsbeschwerde in den Begriff der Verfassungsstreitigkeit hineindeuten muß. Hätte der Verfassungsgeber den Willen gehabt, die in die Reichsverfassung aufgenommenen Grundrechte durch eine Verfassungsbeschwerde zu schützen, dann hätte er eine ausdrückliche Bestimmung getroffen, wie er bei einzelnen Grundrechten [7]) Schutz durch die ordentlichen Gerichte gewährt. Dann aber zeigt Art. 107 der Reichsverfassung, daß diese nicht gesonnen ist, den Schutz des Einzelnen gegen Eingriffe der Staatsgewalt in dessen Rechtsbereich dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich anzuvertrauen. Art. 107 bestimmt: „Im Reich und in den Ländern müssen nach Maßgabe der Gesetze Verwaltungsgerichte zum Schutz des Einzelnen gegen Anordnungen und Verfügungen der Verwaltungsbehörden bestehen". Diese Bestimmung gibt allerdings dem Einzelnen kein subjektives Recht auf Schutz durch Verwaltungsgerichte [8]), sondern enthält nur ein verbindliches Gesetzgebungsprogramm für den Reichs- und Landesgesetzgeber, für den erforderlichen Schutz des Einzelnen zu sorgen. Auch geht aus dem Wortlaut des Art. 107 der Reichsverfassung nicht hervor, daß Reich und Länder verpflichtet sind, in allen Fällen durch eine sogenannte Generalklausel im Gegensatz zur herrschenden Aufzählungsmethode verwaltungsgerichtlichen Schutz zu schaffen. Um diesen Mangel zu beseitigen, kann man aber nicht ohne weiteres den Art. 19 der Reichsverfassung heranziehen. Es folgt daraus nur, daß der Reichsverfassung wenig an dem Schutz der Grundrechte liegt und daß nach der Reichsverfassung, soweit ein gerichtlicher Schutz nicht besteht, der Einzelne

---

2) Art. 144 Bundesverfassungsgesetz.
3) Art. 113, Ziffer 3 Bundesverfassung.
4) Le recour pour exeès de pouvoir (Gesetz vom 24. 5. 1872), S. Journé S. 209, 210, v. Hippel S. 93.
5) § 93 bayerische Verfassung.
6) Thoma in d. Zeitschr.f.ö.R. Bd. 5, S. 27.
7) Art. 129, 131, 153 Reichsverfassung.
8) So Anschütz zu Art. 107 Reichsverfassung Anm. 3.

sich mit dem ihm zustehenden Petitionsrecht [9]) und dem durch das parlamentarische Regierungssystem gewährten Schutz begnügen muß. Andererseits zeigt die Reichsverfassung in Art. 107 deutlich den Weg, den nach ihr die Entwicklung des Rechtsschutzes in Grundrechten nehmen muß: Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Im Sinne rechtsstaatlicher Entwicklung kann es sich nach der Reichsverfassung nur darum handeln, Reich und Länder zu verpflichten, einen möglichst ausgedehnten verwaltungsgerichtlichen Schutz zu schaffen. Ein solcher besteht bereits in Württemberg, Thüringen, Lübeck, Hamburg und Bremen [10]) auf Grund der Einführung einer Generalklausel. Auch in Preußen und einer großen Anzahl anderer Länder besteht bereits eine allgemeine verwaltungsgerichtliche Zuständigkeit auf dem Gebiet polizeilicher Verfügungen, sodaß auf diesem gerade für die Grundrechte wichtigen Gebiet ein allgemeiner Rechtsschutz besteht. Im Übrigen ist man besonders in Preußen ernsthaft bestrebt, auch sonst eine allgemeine Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte einzuführen, schon weil man mit der Generalklausel auf dem Gebiet polizeilicher Verfügungen keine schlechten Erfahrungen gemacht hat [11]). Man kann also feststellen, daß in gewissem Umfang ein Schutz des Einzelnen bereits besteht und ein weiterer Ausbau zu erwarten ist, sodaß der Schutz des Einzelnen nicht auch dem Staatsgerichtshof zufallen kann. Hinzu kommt, daß die Reichsverfassung die Errichtung eines Reichsverwaltungsgerichtes zwingend vorschreibt, das vorwiegend im Dienst der Grundrechte stehen wird, wenn auch nicht als Verfassungsgerichtshof im Sinne der Verfassungen der oben erwähnten Länder, sondern mehr im Interesse der Vereinheitlichung der Rechtsprechung auf dem Gebiete der Grundrechte. Erstrebt wird jedoch auch von verschiedener Seite die Einführung einer Verfassungsbeschwerde bei dem Reichsverwaltungsgericht [12]). Deutlich zeigt dann die Geschichte, daß der Schutz des Einzelnen regelmäßig den Verwaltungsgerichten oblag [13]). Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit erfolgte gerade zum Schutz des Einzelnen in seinen subjektiven öffentlichen Rechten. Nur ausnahmsweise fand der Einzelne Schutz vor Verfassungsgerichten, so in Bayern und Sachsen vor 1918. Es herrschte die verwaltungsgerichtliche oder justizstaatliche Regelung. Wenn bestritten [14]) wird, daß Art. 107 der Reichsverfassung den Schutz des Einzelnen gegenüber dem Staat ausschließlich den Verwaltungsgerichten übertrage [15]), so haben die Gegner dieser Ansicht den Schutz des Einzelnen durch ordentliche Gerichte, nicht durch den Staatsgerichtshof im Auge.

Alle diese Gründe zusammengefaßt, läßt sich der Schluß ziehen, daß es nicht im Sinne der Reichsverfassung liegen kann, daß der Einzelne bei Verletzung subjektiver, öffentlicher Rechte durch den Staat, auch wenn diese sich auf die Verfassungsurkunde gründen, den Staatsgerichtshof anrufen kann. Es ist allerdings keine erfreu-

---

9) Art. 126 Reichsverfassung.
10) W. Jellinek II S. 305.
11) Vgl. bes. Drews DJZ. Bd. 30 Sp. 917, 918; W. Jellinek II S. 304, Naviasky II S. 96, Jesse DJZ. 32 Sp. 15.
12) So Naviasky II S. 96, Löwenthal DJZ. 31 Sp. 475, Külz DJZ. 32 Sp.15.
13) Fleiner I S. 254.
14) W. Jellinek IV S. 12, Fleiner I S. 250.
15) so Anschütz Art. 107 A. 1.

liche Tatsache, daß der Untertan in vielen Fällen schutzlos ist und daß der Rechtsschutz in Deutschland in öffentlichen Angelegenheiten nicht so ausgedehnt ist als in anderen Ländern. Aber die „unpräzise Terminologie“ [16]) in Art. 19 der Reichsverfassung darf nicht dazu benutzt werden, durch erweiterte Auslegung, die dem Sinn und Zusammenhang der Reichsverfassung widerstrebt, die Lücke auszufüllen und die „Grenzen zwischen Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit zu verwischen“ [17]).

Diese Auslegung des Art. 19 der Reichsverfassung wird noch dadurch unterstützt, daß heute nach überwiegender Auffassung in Wissenschaft [18]) und Rechtsprechung [19]) die Verwaltungsgerichte und die ordentlichen Gerichte das richterliche Prüfungsrecht haben, d. h. sie haben nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, bei der Rechtsprechung die anzuwendende Gesetzesnorm daraufhin zu prüfen, ob sie nach Inhalt und Zustandekommen mit der Verfassung in Widerspruch steht, und bejahendenfalls dieser Norm nach Feststellung der Verfassungswidrigkeit die Anwendung für den Einzelfall zu versagen [20]). Damit sind die Einzelnen nicht nur gegen Verwaltungsbehörden, sondern mittelbar auch gegen die einfache Parlamentsmehrheit und gegen die Regierung geschützt in ihren verfassungsmäßigen Rechten. Im Einzelnen kann hier auf das starkumstrittene Problem des richterlichen Prüfungsrechtes nicht eingegangen werden.

Besteht darüber hinaus noch ein Bedürfnis nach einem umfassenderen Rechtsschutz, dann ist es die Aufgabe des Gesetzgebers, diesen zu schaffen, etwa durch Einführung der sogenannten Verfassungsbeschwerde. Man kann aber Streitigkeiten zwischen Staat und Untertan wegen Verletzung verfassungsmäßiger, subjektiver, öffentlicher Rechte nicht als Verfassungsstreitigkeiten ansehen und muß insoweit dem Einzelnen die Parteifähigkeit vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich versagen.

Dies gilt allerdings nur grundsätzlich, denn nach dem vorhergehenden ist es nur Aufgabe der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der ordentlichen Gerichtsbarkeit, die Grenzen zwischen dem Rechtsbereich des Staates und dem ihm gegenüberstehenden Untertan zu wahren. Es handelt sich um den Schutz der verfassungsmäßigen, individuellen Freiheitsphäre des Einzelnen, um den Schutz der Rechte des „Dürfens“ [21]), die durch einfache Gesetzgebung, durch Rechtsprechung und Verwaltung nicht beeinträchtigt werden dürfen. Anders liegt aber der Fall, wenn der Einzelne nicht dem Staat gegenüber steht, sondern einen Teil des Staates bildet. Hier kommen diejenigen Grundrechte in Betracht, die „mit dem Gebiet der staatlichen Organisation in Verbindung treten“ [22]) und „dem einzelnen ein bestimmtes zugemessenes Maß der Beteiligung am staatlichen Leben“ [23]) ge-

16) Naviasky II S. 101.
17) W. Jellinek III, 108.
18) Vgl. Hauenschild S. 32 f. u. die dort angegebene Literatur.
19) R.G. in R.G.Z. Bd. 111 S. 322 f. u. DJZ. 1925, Sp. 1805, K.G. in Pr.V.Bl. Bd. 43 S. 130, O.V.G. Bd. 81 S. 384.
20) So Hauenschild S. 3 nach Morstein-Marx, Variationen über die richterliche Zuständigkeit zur Prüfung d. Rechtmäßigkeit des Gesetzes. Berlin 1927. S. 2.
21) Bredt I 246 f.
22) Schmidt S. 50.
23) Carl Schmitt I S. 169.

währen. Das sind die Rechte des „Könnens", die „verfassungsmäßig festgelegten Fähigkeiten des Einzelnen, als (Kreations)-Organ des Staates tätig zu sein" [24]). Es sind die verfassungsmäßigen, politischen Rechte, die durch die Beteiligung des Einzelnen an der Bildung des Staatswillens gekennzeichnet sind. Bei diesen ist durch Art. 107 der Reichsverfassung die Möglichkeit der Anrufung des Staatsgerichtshofs nicht ausgeschlossen. Streitigkeiten um subjektive öffentliche Freiheitsrechte des Einzelnen sind aber seiner Entscheidung entzogen, auch wenn sie durch die Verfassungsurkunde gewährleistet sind.

§ 5. Die geschichtliche Entwicklung der Verfassungsstreitigkeit.

Das oben gefundene Ergebnis findet seine Bestätigung bei einem Einblick in die geschichtliche Entwicklung der Verfassungsstreitigkeit. Außerdem wird sich dabei ein wichtiger Anhaltspunkt zur Bestimmung des Begriffs der Verfassungsstreitigkeit in Art. 19 der Reichsverfassung ergeben. Die Weimarer Reichsverfassung hat den Begriff der Verfassungsstreitigkeit nicht neu geschaffen, sondern ihn aus dem bisherigen Staatsrecht übernommen [1]). Er muß darum auch im Sinne der geschichtlichen Entwicklung verstanden werden. Die Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit ging aus von dem Ständestaat [2]). Die Stände, die Vertretungen des hohen und niederen Adels, der Geistlichkeit und des Bürgertums, erwarben dem Herrscher gegenüber unter Ausbeutung geschichtlicher Ereignisse und Notlagen mehr und mehr Rechte, die in „Verfassungsgesetzen" verbrieft wurden. Die Verfassungsgesetze waren aber nicht viel anderes als Rechtsgeschäfte zwischen zwei einander selbständig gegenüberstehenden Personen. „In ihnen kommt der Dualismus des mittelalterlichen Staates juristisch am reinsten zum Ausdruck" [3]). Schon bei den Germanen [4]) standen sich Fürst und Volk gleichberechtigt einander gegenüber und war das Verhältnis zwischen Fürst und Volk als ein Vertragsverhältnis anzusehen. Dieser Zustand hatte sich aber in den Deutschen Territorialstaaten im Gegensatz zu England nicht bewahrt. Unter dem Einfluß römischrechtlicher Ideen hatte sich allmählich die Überzeugung von der Allmacht des Staates durchgesetzt. Diese Entwicklung wurde durch die Bildung des Ständestaates wieder rückgängig gemacht, sodaß sich jetzt als Vertragsparteien der Fürst und die Stände einander gegenüberstanden. Infolgedessen waren Streitigkeiten über die Auslegung dieses Vertragsverhältnisses, der Verfassung, nur zwischen dem Fürsten und den Ständen möglich [5]). So konnte auch der Beschluß der Bundesversammlung des Deutschen Bundes vom 30. 10. 1834, der dem „Einbrechen liberaler Staatsauffassung" [6]) seit der Julirevolution von 1830 entsprang, nur Streitigkeiten über die Auslegung der Verfassung zwischen Regierung und Ständen zum Gegenstand haben. Im konstitutionellen Staat setzte sich dieser Dualismus fort. Wenn nun das Volk eine Verfassung er-

24) Bredt I S. 246, 247.
1) S. Bredt I S. 120.
2) Vgl. Triepel II S. 11.
3) G. Jellinek I S. 507, 508.
4) Vgl. Wespe S. 15.
5) Vgl. Kelsen III S. 578, Carl Schmitt III S. 61.
6) Stolzmann S. 359.

hielt, handelte es sich nur um die Mitwirkung der Vertretung des Volkes bei der Gesetzgebung. Unter Verfassung verstand man eine „Kompetenzverteilung zwischen Fürst- und Volksvertretung“ [7]). So kennen die Landesverfassungen im allgemeinen nur Verfassungsstreitigkeiten zwischen Regierung und Volksvertretung. Darüber hinaus wird nur in vereinzelten Fällen [8]) einem Landtagsausschuß, einer Kommission von 6 Abgeordneten oder einem Schatzkollegium eine ausdrückliche Zuständigkeit gewährt. Nie aber dient die Verfassungsstreitigkeit dem Schutz subjektiver, öffentlicher Rechte des einzelnen Staatsbürgers. Auf Grund dieser Entwicklung ist es verständlich, wenn im Bismarckschen Reich in Anlehnung an den Bundesbeschluß von 1834 bei Auslegung des Art. 76 Abs. 2 der Reichsverfassung von 1871 sich als herrschende Ansicht [9]) die Auffassung durchsetzte, daß als Verfassungsstreitigkeit in einem Gliedstaat nur eine Streitigkeit zwischen Regierung und Volksvertretung anzusehen sei. Diese Ansicht wirkte fort in den Verhandlungen des 8. Verfassungsausschusses über Art. 19 der Weimarer Reichsverfassung, dessen Entstehung unmittelbar an Art. 76 Abs. 2 der Reichsverfassung von 1871 anknüpft. Dort wurde sie besonders von Regierungsseite vertreten [10]). Es ergibt sich somit, daß vor der Weimarer Reichsverfassung Streitigkeiten zwischen Staat und Untertan wegen Eingriffen in den Bereich subjektiver, öffentlicher Rechte des Einzelnen keine Verfassungsstreitigkeiten waren.

Auf der andern Seite enthält die Geschichte einen klaren Hinweis darauf, um was es sich bei einer Verfassungsstreitigkeit handeln muß. Die Stände und später die Volksvertretungen beschränkten den Herrschaftsbereich des Fürsten und teilten sich auf Grund der erzwungenen oder gewährten Verfassung mit dem Fürsten in den Umfang der Staatsgewalt. Die Frage, wie weit sie auf Grund der Verfassung an der Staatsgewalt beteiligt seien, bildete den Gegenstand der zwischen ihnen entbrannten Verfassungsstreitigkeit. Da nur Regierung und Stände, später auch die Volksvertretungen, als Träger der Staatsgewalt angesehen wurden, so liegt hier der innere Grund, weshalb eine Verfassungsstreitigkeit nur vorlag bei einer Streitigkeit zwischen ihnen [11]). Es fragt sich allerdings, ob die Beschränkung der Parteifähigkeit auf Regierung und Volksvertretung auch noch der Weimarer Verfassung entspricht. Vertreten wird diese Ansicht auf Grund einseitig geschichtlicher Auslegung des Art. 19 der Reichsverfassung von Dose [12]). Dagegen wendet sich überzeugend Eiswaldt [13]). Er rechtfertigt die von der herrschenden Auffassung im Bismarckschen Reich abweichende Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs folgendermaßen: „Selbst wenn der Staatsgerichtshof noch auf Grund des Art. 76 Abs. 2 der alten Reichsverfassung seine richterliche Tätigkeit ausübte, sei es auch eine sonst in der Rechtsprechung nicht seltene Tatsache, wenn er im Bewußtsein eines langsamen Wandels der Rechtsanschauung, des Umsichgreifens rechtsstaatlicher Ideen und

7) Philipp S. 21.
8) Stolzmann S. 376, 378.
9) bes. Laband I S. 271, Arndt (Staatsrecht) S. 122.
10) Siehe oben S. 3.
11) Löwenthal S. 526, C. Schmitt III S. 53 ff.
12) S. 89 ff., so früher auch Lammers I S. 75.
13) S. 313.

rechtspolitischer Notwendigkeiten von der bisherigen Auffassung abgewichen wäre. Allgemeine Rechtsanschauung und Praxis der Gerichte ständen bei der Auslegung strittiger Rechtssätze als gleichwertige Faktoren neben der Geschichte". Man wird sogar sagen können, daß mit den Veränderungen, die die geschichtliche Entwicklung mit sich brachte, eine Erweiterung des Kreises der Parteien über Regierung und Volksvertretung hinaus notwendig erfolgen mußte. So zeigt Carl Schmitt, daß „die überlieferte Einschränkung nur solange möglich war, als die Verfassung als Vertrag zwischen dem Fürst und den Ständen oder zwischen der Regierung und der Volksvertretung aufgefaßt werden konnte. Bei einer demokratischen Verfassung als einer Gesamtentscheidung des ganzen Volkes bestehen solche Vertragsbeziehungen nicht und ist die Beschränkung nicht gerechtfertigt" [14]). Da wir heute den Staat als Rechtspersönlichkeit betrachten, innerhalb deren Regierung und Volksvertretung keine juristische Selbständigkeit besitzen, sondern nur Organe sind, erscheint es berechtigt, wenn Jerusalem [15]) die Frage stellt, ob ein Grund vorliege, „trotz der theoretischen Gleichordnung von Regierung und Volksvertretung mit anderen Organen jene zu bevorzugen". Ein solcher Grund ist nicht ersichtlich. So kommt Jerusalem dazu, auf Grund der geschichtlichen Entwicklung Verfassungsstreitigkeiten als rechtliche Streitigkeiten zwischen Organen anzusehen [16]). Ob wiederum diese Beschränkung auf Organe und zwar im Sinne Jerusalems auf unmittelbare oder Verfassungsorgane sich rechtfertigen läßt, ist später zu prüfen. Jedenfalls zeigt es sich, daß in der Geschichte Verfassungsstreitigkeiten Streitigkeiten bei der Ausübung der Staatsgewalt waren. Die Staatsgewalt befand sich im wesentlichen in der Hand der Regierung. Bei Verfassungsstreitigkeiten handelte es sich meistens darum, daß die Stände und später die Volksvertretungen sich durch die Regierung in ihren Rechten beeinträchtigt fühlten und diese vor einer gerichtlichen oder Schiedsinstanz durchzusetzen suchten. Berücksichtigt man, daß heute die Machtverhältnisse im Staat sich vollkommen zu Gunsten der Volksvertretung verschoben haben und daß in dem Maße, wie die Regierung vom Parlament abhängig geworden ist, auch die übrigen Faktoren im Staatskörper von verfassungswidrigen Übergriffen der Parlamentsmehrheit betroffen werden können, so zeigt auch dieser Gesichtspunkt, daß mit der neuen Staatsform eine Erweiterung des Kreises der Parteien nötig werden mußte.

§ 6. Die Verfassungsstreitigkeit im Zusammenhang mit den übrigen in Art. 19 der Reichsverfassung geregelten Streitigkeiten.

Es fällt auf, daß Art. 19 Abs. 1 der Reichsverfassung nur aus einem Satz besteht und daß die Verfassungsstreitigkeit innerhalb eines Landes unmittelbar im Zusammenhang mit den Streitigkeiten nichtprivatrechtlicher Art zwischen verschiedenen Ländern oder zwischen dem Reich und einem Lande erwähnt sind. Dies legt den Schluß nahe, den Art. 19 Abs. 1 der Reichsverfassung im Zusammen-

14) I S. 115 u. 29.
15) S. 116.
16) Ebenso Löwenthal S. 526, Jakobowitz S. 30.

hang zu prüfen. Die Notwendigkeit, für Streitigkeiten nicht privatrechtlicher Art zwischen Reich und Ländern und zwischen den Ländern eine reichseigene Entscheidungsinstanz zu schaffen, ergab sich, wie schon im Bismarckschen Reich, auf Grund der bundesstaatlichen Organisation. Das Verfassungsleben des Bundes ist mit dem der einzelnen Gliedstaaten eng verknüpft. Im Reichsrat nehmen die Länder einen nicht geringen Anteil an der Gesetzgebung und Verwaltung des Reiches durch die dem Reichsrat gegebenen Befugnisse, z. B. die Gesetzesinitiative des Art. 69 der Reichsverfassung, den Einspruch des Art. 74 der Reichsverfassung u. a. Außerdem auf Grund von Gesetzen und Verordnungen hat der Reichsrat eine nicht geringe Anzahl von Mitwirkungsrechten. Andererseits bedient sich das Reich zur Erfüllung einer großen Anzahl von Aufgaben der Länder. Diese Zusammenarbeit erfordert für den Fall von Streitigkeiten zwischen den Beteiligten eine gerichtliche Instanz. Da die Länder ihre Eigenstaatlichkeit behalten haben, setzt die erforderliche Tätigkeit dieser sowohl bei der Mitwirkung im Reich als auch bei Erledigung der vom Reich übertragenen Aufgaben voraus, daß das Verfassungsleben der Gliedstaaten störungsfrei verläuft, denn sonst wäre das verfassungsmäßige Wollen und Handeln des Reiches selbst gefährdet. „Nur durch die gesicherte, verfassungsmäßige Tätigkeit des Staatsorganismus der Länder werden die tatsächlichen und rechtlichen Grundlagen für den Bestand und das Wirken des Reiches in seiner Eigenschaft als Bundesstaat geschaffen“ [1]). Gleiches äußerte Perels [2]) für die alte Reichsverfassung: „Die Verfassungsbestimmung des Art. 76 Abs. 2 der alten Reichsverfassung diene der Beseitigung gewisser staatsrechtlicher Differenzen, welche für das Reich gefährliche Konsequenzen erzeugen könnten.“. So findet auch Carl Schmitt [3]), daß der Bund speziell an Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes insofern interessiert sei, als er an friedlicher Beilegung und Erledigung ein Interesse habe, entsprechend der allgemeinen Befriedigung, die zum Wesen des Bundes gehöre.“ Auf Grund dieser Erwägungen wird man den Zweck, den Art. 19 der Reichsverfassung mit der Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes verfolgt, folgendermaßen bestimmen können: „Die Verfassung will in Art. 19 der Reichsverfassung schlechthin den Rechtsfrieden im Reich sichern, einen friedlich-schiedlichen Ausgleich zwischen allen staatlichen Gewalten herbeiführen, die auf deutschem Boden in Kampf geraten können“ [4]). Auffällig ist dann allerdings zunächst, daß die Reichsverfassung nicht auch Streitigkeiten innerhalb des Reiches einer richterlichen Entscheidung unterzieht. Wie dies zu erklären ist, zeigt Triepel [5]). „Politische Streitigkeiten widerstreben ihrer Natur nach einer Entscheidung in prozeßförmiger Art, denn in der Welt des Politischen drängt alles auf Durchsetzung des eigenen Willens.“ Wenn die Reichsverfassung das politische Leben der Länder der Gerichtsbarkeit des Staatsgerichtshofs unterstellt, nicht aber dasjenige des Reiches, so bringt sie damit nur die zweifellos gegebene Tatsache zum Ausdruck, „daß sie das staatliche

1) Rathgen S. 2, ähnl. Jakobowitz S. 29.
2) S. 49.
3) II S. 204, vergl. auch III S. 55.
4) Triepel I S. 47.
5) II S. 8.

Leben der Länder politisch geringer einschätzt“ [6]) und daß sie vor allem das politische Leben in den Ländern der Reichsverfassung unterordnen will. Die Gefahr, daß die Politik von den Gerichten gemacht wird, kann deshalb in Kauf genommen werden, was bei der weit größeren politischen Bedeutung des Reiches nicht ratsam erscheint. Andererseits ist es bei politisch so wichtigen Fragen wie denen des Reiches unvermeidlich, daß sich politische Elemente in die Rechtsprechung des Gerichts eindrängen. Es erscheint damit verständlich, daß die Weimarer Verfassung von einer gerichtlichen Regelung von Verfassungsstreitigkeiten innerhalb des Reiches bisher Abstand genommen hat. So entscheidet auch in der Schweiz der Bundesgerichtshof nicht über die Verfassungsmäßigkeit der Akte der Bundesorgane, nur der Akte der Kantonalorgane [7]). Jedenfalls steht dieser Mangel der Reichsverfassung dem oben entwickelten Grundgedanken nicht entgegen. Eine Regelung von Verfassungsstreitigkeiten innerhalb des Reiches würde sich ihm nur harmonisch eingliedern. Allerdings ist bei Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes das Reich nicht unmittelbar als Partei beteiligt. Von diesem Gesichtspunkt aus kann Triepel [8]) davon sprechen, „daß das Reich lediglich als Richter auftrete und ausschließlich fremde Interessen verfolge.“

An anderer Stelle [9]) betont Triepel selbst, „daß die Bestimmung des Art. 76 Abs. 2 der alten Reichsverfassung von aufsichtsrechtlichen Gedanken beherrscht sei.“ Das gilt auch für Art. 19 der Weimarer Reichsverfassung, der die Fortsetzung des Art. 76 Abs. 2 der alten Reichsverfassung bildet. Nachdem Triepel [10]) zweifellos begründet nachgewiesen hat, daß Aufsicht auch durch richterliche Tätigkeit erfolgen könne, wird man wohl die Entscheidung von Verfassungsstreitigkeit innerhalb eines Landes durch das Reich als eine Form der Reichsaufsicht ansehen können [11]). Allerdings geht das Interesse des Reiches nicht soweit, daß es von Amtswegen einschreitet, wenn sich Störungen im Verfassungsleben der Länder bemerkbar machen. Insoweit kommt es den Ländern unter Anerkennung ihres Eigenlebens entgegen. Wenn aber die Störung des Verfassungsfriedens so stark geworden ist, daß die miteinander Streitenden keinen anderen Ausweg mehr wissen, als die Entscheidung des Reiches anzurufen, oder wenn schwächere Faktoren im Staatskörper gegen Übergriffe mächtigerer den Schutz des Reiches begehren, dann greift das Reich mit seiner richterlichen Aufsicht ein. So spricht Hatschek [12]) hier von einer richterlichen Aufsicht des Staatsgerichtshofs zum Zwecke einer innergliedstaatlichen Friedensbewahrung. Nur in diesem Zusammenhang ist es voll verständlich, wenn überwiegend als Zweck des Verfassungsstreitverfahrens angesehen wird „die Sicherung des Rechtsfriedens auf dem Gebiet des Verfassungslebens“ [13]). Den hier ver-

6) Triepel II S. 22, Jakobowitz S. 31.
7) Fleiner II S. 443 f., Barthélemy S. 212.
8) III S. 453.
9) III S. 454.
10) III S. 135 ff.
11) So Weigel S. 50, bedenklich Stier-Somlo I S. 392 ohne nähere Gründe.
12) I S. 100.
13) Kühn S. 6, Ratgen S. 2, Philipp S. 46, Ritter S. 20 Anm. 1, Jakobowitz S. 30, Lammers II S. 3.

folgten Gedanken spricht Wittmayer [14]) aus, wenn er sagt, „daß bei der Verfassungsstreitigkeit innerhalb eines Landes nur im Zusammenhang mit den übrigen in Art. 19 der Reichsverfassung geregelten Streitigkeiten und der in ihm enthaltenen sogenannten unparteiischen Reichsaufsicht [15]) von einem Interum der Länder die Sprache sei." Andererseits hat auch das Land selbst ein Interesse daran, daß Störungen in seinem Verfassungsleben beseitigt werden. Von diesem Gesichtspunkt aus kann man sagen, daß das Reich fremde Interessen verfolge. Jedenfalls wird man, wenn man bestimmen will, was nach der Reichsverfassung unter einer Verfassungsstreitigkeit zu verstehen ist, den Gedanken der innergliedstaatlichen Friedensbewahrung nicht außer Acht lassen können.

§ 7. Die Verfassungsstreitigkeiten als Streitigkeit zwischen Beteiligten bei der Bildung des Staatswillens.

Bei der bisherigen Untersuchung wurde festgestellt:

1. Streitigkeiten zwischen dem Staat und dem Einzelnen als Individuum sind keine Verfassungsstreitigkeiten.

2. Geschichtlich waren Verfassungsstreitigkeiten immer Streitigkeiten um die Teilnahme an der Staatsgewalt. Die Beschränkung der Parteifähigkeit auf Regierung und Volksvertretung ist aber heute überholt. Die Bestimmung der Parteien muß erfolgen unter Berücksichtigung der Umgestaltungen im Staat und unter dem Gesichtspunkt rechtsstaatlicher Fortbildung.

3. Die Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten erfolgt zur Wahrung des Verfassungsfriedens in den Ländern.

Faßt man diese Ergebnisse zusammen, so wird man wohl sagen können, daß als Parteien bei Verfassungsstreitigkeiten angesehen werden müssen alle Faktoren, die „an dem durch die Verfassung geregelten Leben beteiligt sind" [1]), wobei als Verfassung anzusehen ist „das Recht, daß sich des Wesentlichen im Staat bemächtigt" [2]). Damit dürfte auch der unmittelbare, sachliche Zusammenhang mit der Verfassung, was Carl Schmitt [3]) fordert, gegeben sein. Dieses Wesentliche im Staate ist einmal die Tätigkeit derjenigen Faktoren, die den Staat zu einem willensfähigen Gemeinwesen „fertig stellen" [4]), und dann die Willensbildung selbst. Die Tätigkeit derjenigen Faktoren, die den Staat „fertigstellen", erschöpft sich in der Bildung von Organen, die ihrerseits wieder die Hauptbeteiligten bei der Willensbildung im Staate sind, sodaß es sich bei ihnen mittelbar ebenfalls um eine Mitwirkung bei der Willensbildung handelt. Parteien bei Verfassungsstreitigkeiten sind darum alle diejenigen, die an der Bildung des obersten Staatswillens teilnehmen, besonders die obersten Organe des Staates, deren Wille letzlich das gesamte Staatsleben bestimmt, denn die Störungen im Verfassungsleben des Landes werden

14) S. 251.
15) Diesen Ausdruck prägt Triepel, III S. 453.
1) Triepel II S. 23.
2) derselbe a.a.O.
3) III S. 49 u. 60.
4) Otto Mayer I S. 7.

regelmäßig erheblich sein, wenn diese Faktoren miteinander in Streit geraten. Damit hat sich ergeben, daß der in der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs entwickelte Grundsatz, daß Parteifähigkeit besitzt, wer an der staatlichen Willensbildung beteiligt ist, anerkannt werden muß. In diesem Sinne werden auch meistens die Parteien bei Verfassungsstreitigkeiten umrissen: als „diejenigen, die unmittelbar oder mittelbar bei der Organisation oder der Willensbildung des Staates Anteil beanspruchen“ [5]); oder als „diejenigen Stellen, denen die Verfassung Zuständigkeiten bei der Bildung des obersten Staatswillens gibt“ [6]). Einige Schriftsteller [7]) sehen als Verfassungsstreitigkeiten nur Streitigkeiten zwischen obersten Staatsorganen an. So können nach Carl Schmitt nur Hauptorgane Parteien bei Verfassungsstreitigkeiten sein, d. h. nur „diejenigen höchsten Stellen, die unmittelbar zur Organisierung und Ausführung der die Verfassung ausmachenden politischen Entscheidungen berufen sind“ [8]). Verfassungsstreitigkeiten sind nach ihm Streitigkeiten über die Verfassung, nicht über verfassungsgesetzliche Einzelheiten. Die praktische Verwertbarkeit dieser Unterscheidung wird nicht deutlich. Schmitt will ihr anscheinend eine Beschränkung der Parteien entnehmen, kommt aber doch nur zu einer beschränkten Bestimmung des Streitgegenstandes [9]). Im Anschluß an Carl Schmitt fordert auch Wirmer [10]) eine weitgehende Einschränkung des Kreises der Parteien. Auf seine Beweisführung soll aus systematischen Gründen erst später eingegangen werden. Die Beschränkung der Parteifähigkeit auf oberste Staatsorgane ist vom Gesichtspunkt der rechtsstaatlichen Fortbildung der Verfassungsstreitigkeit in der Weimarer Verfassung nicht gerechtfertigt, denn Schutz im Verfassungsleben bedürfen doch gerade die schwächeren Faktoren. Außerdem hat sich der Kreis der an der Willensbildung Beteiligten in der demokratischen Republik über die obersten Staatsorgane hinaus erweitert. So führt denn auch Jerusalem die Beschränkung auf oberste Organe nicht durch, sondern gibt auch anderen Faktoren die Parteifähigkeit auf dem Umweg über eine von ihm neu geprägte Verfassungsbeschwerde, die mit der Rüge verletzter subjektiver öffentlicher Rechte nichts zu tun hat [11]). Jakobowitz [12]) erweitert den Kreis der Parteien aus politischen Gründen. Im Sinne der rechtsstaatlichen Entwicklung der Verfassungsstreitigkeit erscheint es geboten, den Kreis der an einer Verfassungsstreitigkeit Beteiligten möglichst auf alle „Träger organschaftlicher Stellungen“ [13]), auf alle „Mitgestalter der staatlichen Willensbildung“ [14]) auszudehnen. Unter dem Gesichtspunkt, daß Art. 19 der Reichsverfassung die Beseitigung von Störungen im Verfassungsleben bezweckt, daß es sich im Sinne Triepels bei den Beteiligten um „staatliche Gewalten“ handeln

5) Thoma I S. 186.
6) Löwenthal S. 526.
7) Carl Schmitt I S. 117, II S. 210, W. Jellinek I S. 29, Jerusalem S. 117, Jakobowitz S. 30.
8) I S. 117.
9) Vgl. Kühn S. 52, vgl. auch S. 43 f. vorl. Unters.
10) Wirmer Otto, Die Parteien vor dem St.G.H. für das Deutsche Reich (s. S. 43 f. vorl. Unters.).
11) S. 121 ff.
12) S. 39.
13) Philipp S. 62, Ritter S. 22.
14) Thoma I S. 184.

muß [15]), ist es allerdings bedenklich, die Parteifähigkeit des Einzelnen als Mitgestalter der Willensbildung anzuerkennen, obwohl auch Triepel an anderer Stelle [16]) sie annimmt. Hier haben zweifellos rechtsstaatliche Einflüsse den in Art. 19 der Reichsverfassung enthaltenen Gedanken der richterlichen Reichsaufsicht zurückgedrängt.

Nochmals zusammengefaßt: Parteien sind alle diejenigen staatlichen Faktoren, deren Zusammenwirken den obersten staatlichen Willen zur Entstehung bringt. Damit ist der Rahmen für die Bestimmung der Parteien festgelegt und begrenzt. Soweit der Staatsgerichtshof diesen Rahmen eingehalten hat, kann keine Rede davon sein, daß er sich, wie C. Schmitt [17]) behauptet, seine Kompetenz selber geholt habe. Alle anderen Faktoren müssen aber ausscheiden. Keine Parteifähigkeit besitzen darum Verwaltungsbehörden, auch soweit sie staatliche Willensträger sind, d. h. auch wenn ihnen der Gesetzgeber die Befugnis zur Rechtsetzung, zum Erlaß gesetzesvertretender Verordnungen, denen die gleiche Kraft inne wohnt wie dem Gesetz selbst, übertragen hat. Hier handelt es sich nicht um die Bildung des obersten Staatswillens, sondern um dessen Ausführung, denn die Rechtsetzung der Verwaltungsbehörden kann sich nur gründen auf gesetzliche Ermächtigung, die deren Inhalt und Umfang festsetzt [18]). Der Gesetzgeber überläßt die nähere Ausführung und Gestaltung seines Willens unteren Organen, um „bei rasch wechselnden Verhältnissen einen einfacheren Gesetzgebungsapparat zur Verfügung zu haben, um das Gesetz selbst von Einzelbestimmungen zu entlasten und um lokale Bedürfnisse und Anschauungen zu berücksichtigen“ [19]). Die unteren Verwaltungsbehörden als Willensträger kommen damit als Parteien nicht in Betracht. Ebenso wenig besitzen Parteifähigkeit die Gemeindebehörden, die in Ausführung vom Staat übertragener Hilfstätigkeiten bei Wahlen und Abstimmungen mitwirken. Nicht um staatliche Willensbildung handelt es sich auch bei der autonomen Rechtsetzung der Selbstverwaltungskörper. Im Gegensatz zu den gesetzesvertretenden Verordnungen der Verwaltungsbehörden, die „ihre Kraft von dem Auftrag des staatlichen Gesetzgebers empfangen“ [20]), leitet sich die autonome Satzung her „aus der selbständigen Verbandsgewalt des Selbstverwaltungskörpers über seine Mitglieder“ [21]). Sie ist originäre Rechtsetzung, die der Staat in bestimmten Schranken anerkennt, „soweit die vom Staat freigelassene Freiheitssphäre einer engeren Rechtsgemeinschaft reicht“ [22]). Aus dem hier gefundenen Rahmen der Bestimmung der Parteien fällt damit eine etwaige Parteifähigkeit von Selbstverwaltungskörpern völlig heraus, denn ihre Willensbildung liegt außerhalb der staatlichen Willensbildung. Die Selbstverwaltungskörper stehen dem Staat gegenüber. Sie machen ihre eigenen Rechte, nicht die des Staates geltend. Sie bilden also nicht einen Teil des Staates und scheidet damit der Gedanke der Teilnahme an der staatlichen Willensbildung hier aus. Vom rechts-

15) I S. 47.
16) II S. 23.
17) III S. 49.
18) Fleiner I S. 72.
19) Fleiner I a.a.O.
20) Fleiner I S. 80.
21) Fleiner I S. 79.
22) ders. I S. 80, Hatschek II S. 52.

systematischen Gesichtspunkt aus können darum die Selbstverwaltungskörper keine Parteifähigkeit besitzen.

Daß trotzdem der Staatsgerichtshof den Gemeinden und Landeskirchen Parteifähigkeit zuerkannte, ist, wie schon oben gezeigt wurde, darauf zurückzuführen, daß der Staatsgerichtshof nicht von vorne herein feste Grundsätze der Bestimmung der Parteien zu Grunde legte und sich durch die Kahlsche Begriffsbestimmung der Verfassungsstreitigkeiten verleiten ließ, von dem Wesen der Verfassungsstreitigkeit aus rechtsstaatlichen Rücksichten abzuweichen, um diesen Körperschaften für ihre durch die Verfassungsurkunde gewährleisteten Rechte gegenüber den obersten Staatsorganen Schutz zu gewähren. Man muß zugeben, daß sich diese Körperschaften, was ihre verfassungsmäßigen Rechte anbelangt, in einer besonders bedrängten Lage befinden, denn im Gegensatz zum einzelnen Staatsbürger, der durch die Verwaltungs- und ordentliche Gerichtsbarkeit schon jetzt in seinen verfassungsmäßigen Rechten hinreichend geschützt ist, genießen diese Körperschaften gegen gesetzliche Eingriffe in ihren verfassungsmäßig garantierten Rechtsbereich keinen Schutz [23]). Auf Grund rechtsstaatlicher Erwägungen allein läßt sich aber die Parteifähigkeit dieser Körperschaften nicht begründen. Die Idee des absoluten Rechtsstaates zu verwirklichen, ist Aufgabe des Gesetzgebers. Der Richter ist dem Gesetz unterworfen und kann rechtsstaatliche Erwägungen nur insoweit zur Geltung bringen, als es sich mit der konkreten Rechtswirklichkeit vereinbaren läßt, nicht aber unabhängig von dieser Rechtsschutz gewähren. Nach dem konkreten Rechtszustand haben aber nur die an der Bildung des obersten Staatswillens Beteiligten Parteifähigkeit.

Es fragt sich allerdings, ob nicht auf Grund allmählicher Bildung von Gewohnheitsrecht, wie Jerusalem [24]) annimmt, den erwähnten Körperschaften Parteifähigkeit zukommt. Die Parteifähigkeit von Gemeinden hat der Staatsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung anerkannt. Was die Parteifähigkeit von Religionsgesellschaften anbelangt, ist diese vom Staatsgerichtshof den Landeskirchen von Sachsen, Braunschweig und Lippe gewährt worden [25]). Nach einer neuern Entscheidung des Staatsgerichtshofs [26]) besteht kein Zweifel, daß der Staatsgerichtshof auch sonstigen Religionsgesellschaften, welche im Sinne des Art. 137 Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, und im übrigen allen Selbstverwaltungskörpern, die durch die Verfassungsurkunde geschützte, eigene Rechte besitzen, Parteifähigkeit gewähren will. Die herrschende Meinung [27]) hat sich der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs angeschlossen. Dem gegenüber verhalten sich aber einige namhafte Schriftsteller des Ver-

---

23) Was Gemeinden und Gemeindeverbände anlangt, ist diesen auch gegen Verfügungen der Staatsaufsicht nur ein beschränkter Rechtsschutz gewährt, abgesehen von Hamburg und Bayern, wo das Verwaltungsgericht gegen jede Verfügung der Staatsaufsicht angerufen werden kann. Vergl. Fleiner I S. 120 Anm. 73.

24) S. 23

25) Vgl. Lammers II S. 5.

26) Entsch. des St.G.H. in R.G.Z. 130 Anh. S. 9.

27) Anschütz S. 107, Arndt (Verfassung) S. 105, Poetzsch-Heffter S. 72, Poetzsch I, Arch.d.ö.R. Bd. 42, S. 91, Giese zu Art. 19 Anm. 1, Kühn S. 55, Eiswaldt S. 317, Näke S. 66, u.a.

fassungsrechtes, insbesondere Triepel [28]), Walter Jellinek [29]) und Carl Schmitt [30]) schroff ablehnend. Der Annahme gewohnheitsrechtlicher Bildung stehen darum doch Bedenken entgegen [31]).

§ 8. Die „Verfassung" als Gegenstand der Verfassungsstreitigkeiten.

Bis jetzt ist der Kreis der Parteien nur in großen Umrissen bestimmt. Wer im Einzelnen Parteifähigkeit besitzt, das hängt davon ab, ob ihm Rechtssätze Rechte und Pflichten bei der staatlichen Willensbildung gewähren. Hierfür kommt derjenige Bereich von Rechtsnormen in Betracht, der sich als „Verfassung" im Sinne der Verfassungsstreitigkeit des Art. 19 der Reichsverfassung darstellt. Verfassungsstreitigkeiten sind Streitigkeiten zwischen den an der staatlichen Willensbildung Beteiligten. Entschieden wird also über ein Verhalten, das zur staatlichen Willensbildung in unmittelbarer oder mittelbarer Beziehung steht. Die unmittelbare Grundlage der Entscheidung können dann nur solche Rechtsnormen bilden, die Regeln für die Willensbildung aufstellen, denn nur solche können einen Maßstab dafür geben, ob das Verhalten dem Recht entspricht. Bei einer Verfassungsstreitigkeit muß es sich darum unmittelbar immer um die Auslegung und Anwendung von solchen Rechtsnormen handeln, die für die staatliche Willensbildung Bestimmungen treffen. Es ist darum ungenau, wenn man die Verfassungsstreitigkeit bestimmt als Streitigkeit über die Landesverfassungsurkunde [1]), denn nicht alle Vorschriften der Landesverfassungsurkunde enthalten Regeln über die Willensbildung, wie z. B. die Grundrechte, die die Freiheitsphäre des Untertanen festlegen. Ebensowenig kann man sagen, die Verfassungsstreitigkeit sei eine Streitigkeit über das gesamte materielle Verfassungsrecht [2]), denn auch die materielle Verfassung enthält eine Regelung der „Stellung des Einzelnen zum Staat" [3]), sodaß die verfassungsmäßigen Freiheitsrechte in den Begriff der materiellen Verfassung hinein gehören. „Verfassung" in dem Worte Verfassungsstreitigkeit bedeutet darum weder Verfassung im materiellen noch im formellen Sinne. Will man den Begriff der Verfassungsstreitigkeit nur gegenständlich bestimmen, wie es die herrschende Meinung tut, so wird sich das nur rechtfertigen lassen, wenn man einen beschränkten Begriff der materiellen Verfassung zu Grunde legt und unter Verfassung versteht „die rechtliche Ordnung der gesamten Willensbildung im Staat" [4]). Dieser Begriff wird nur zum Teile ge-

---

28) II S. 22.
29) I S. 29.
30) I S. 115, vgl. auch III S. 60 ff.
31) Lammers (II S. 5) hält die Parteifähigkeit von Landeskirchen mit Recht für anfechtbar, begrüßt sie aber aus praktischen Gründen, zumal das Reich die Streitigkeit zwischen dem Land Sachsen und der Landeskirche Sachsen nicht als Streitigkeit nichtprivatrechtlicher Art auf Grund Art. 173 der Reichsverfassung zwischen dem Reich und dem Land Sachsen vor den St.G.H. gebracht habe.

1) So Vogels zu Art. 87, Philipp S. 28.
2) Kahl vgl. Entsch. des St.G.H. in R.G.Z. 102 S. 420, im übrigen siehe S. 19 Anm. 27 der vorl. Untersuchung.
3) G. Jellinek I S. 505, Hatschek I S. 8, Helfritz S. 11, Wespe S. 35.
4) So Simons in Lammers-Simons I S. 7.

deckt, wenn man unter Verfassung versteht „alles staatliche Leben unter einer geschriebenen oder ungeschriebenen Grundordnung, die den Staat mit Organen ausstattet und ihn handlungs- und willensfähig macht“ [5]), denn diese Grundordnung enthält keine Bestimmungen über die Willensbildung selbst. Nur wenn man unter Verfassung versteht „ein geschlossenes System von Rechtssätzen, die den Versuch machen, das staatliche Leben zu regeln, soweit es in der Selbsterhaltung und ständigen Selbsterneuerung des Staates besteht“ [6]); oder „die Rechtsordnung des staatlichen Integrationsprozesses“ [7]) oder auch „eine gesellschaftliche Ordnung, welche die Gewalten im Staat und ihre Wirksamkeit regelt derart, daß man erkennt, was als Staatswillensbildung gelten soll“ [8]), kann man sagen, daß alle Streitigkeiten über die Verfassung Verfassungsstreitigkeiten sind [9]). Damit ist nicht ausgeschlossen, daß auch andere Rechtsnormen, z. B. Grundrechte, in einem Verfassungsstreitverfahren strittig werden können, wie z. B. bei dem Streit in Preußen über die Teilnahme der Beamten an dem Volksbegehren betreffend das „Freiheitsgesetz“ das Grundrecht des Art. 132 der Reichsverfassung [10]). Der Auffassung des Staatsgerichtshofs in dieser Sache, eine Streitigkeit über Art. 132 der Reichsverfassung sei eine Verfassungsstreitigkeit, kann aber nicht gefolgt werden. Im übrigen kann man eine Streitigkeit über die Teilnahme an einem Volksbegehren des Reiches kaum als eine Verfassungsstreitigkeit innerhalb eines Landes ansehen. Rechtssätze, die zur staatlichen Willensbildung keine Bestimmungen treffen, können nur mittelbar die Entscheidung beeinflussen. Unmittelbar ergeht das Erkenntnis immer über die Beziehung zur staatlichen Willensbildung des Landes und die ihr zu Grunde liegenden Rechtssätze.

Die so umgrenzten verfassungsrechtlichen Vorschriften stellen den Bereich derjenigen Rechtsnormen dar, aus denen Rechte und Pflichten bei der staatlichen Willensbildung hergeleitet werden können. Sie sind im gesamten materiellen Verfassungsrecht zerstreut. Die wichtigsten Bestimmungen enthält die Landesverfassungsurkunde. Aus dem übrigen Verfassungsrecht der Länder kommen z. B. die Wahlgesetze in Betracht. Aber auch Vorschriften der Reichsverfassung fallen in diesen Rechtsnormenbereich, soweit sie auf „die Landesverfassung oder landesrechtliche Normen einwirken und insoweit eine Ergänzung der Landesverfassung (im Sinne des Art. 19 der Reichsverfassung) bilden“ [11]). Das sind diejenigen Vorschriften der Reichsverfassung, die in gewissem Umfang für die Bildung des Staatswillens in den Ländern maßgebend sind und von deren Organen eingehalten werden müssen, wenn ihre Akte gültig sein sollen, so z. B. Art. 17 der Reichsverfassung. Eine Ergänzung der Lan-

---

5) Fleiner I S. 3 ähnlich Löwenthal S. 730.
6) Triepel II S. 6.
7) Smend S. 78.
8) Wespe S. 30 siehe auch Kelsen I S. 432.
9) Verfassung in diesem Sinne ist auch wohl als der allein unbedingt erforderliche Inhalt einer Verfassungsurkunde anzusehen (vgl. Helfritz, Allgemeine Staatslehre 1928, S. 127, mitgeteilt bei Abicht, Die Rechte des Untersuchungsausschusses, Bresl. Diss. 1930 S. 5.).
10) Entsch. des St.G.H. in R.G.Z. 127 Anh. S. 10.
11) Entsch. des St.G.H. in R.G.Z. Bd. 118 Anh. S. 5, Bd. 120 Anh. S. 21.

desverfassung bilden allerdings auch andere Bestimmungen der Reichsverfassung, so z. B. Art. 173 der Reichsverfassung, der die Länder zu Staatsleistungen an bestimmte Religionsgesellschaften zwingt, von denen der Landesgesetzgeber sich auch mit verfassungsändernder Mehrheit nicht befreien kann, ebenso Art. 127 der Reichsverfassung, der den Gemeinden die Selbstverwaltung gewährleistet, allerdings im Rahmen der Gesetze, aber nicht ohne einen bestimmten materiellen Gehalt, und andere Bestimmungen mehr. Also auch in diesen Fällen handelt es sich um Streitigkeiten über das Landesverfassungsrecht im materiellen Sinne [12]), und es ergeben sich daraus, daß diese Bestimmungen in der Reichsverfassung stehen, keine Schwierigkeiten. Nur handelt es sich bei Streitigkeiten um diese Bestimmungen, wie bereits ausgeführt wurde, nicht um Verfassungsstreitigkeiten im eigentlichen Sinne des Art. 19 der Reichsverfassung.

Es erhebt sich noch die Frage, ob die Geschäftsordnungen der Landtage, die wichtige, formelle Bestimmungen für die Willensbildung treffen, als verfassungsrechtliche Vorschriften angesprochen werden können. Regelmäßig sind die Geschäftsordnungen nicht Gesetze im formellen Sinne. Es fragt sich, ob sie trotzdem als Rechtsnormen anzusehen sind. Hatschek [13]) verneint dies. Er betrachtet die Bestimmungen der Geschäftsordnungen als Normen kraft „empirischer Faktizität", die an und für sich nicht rechtsverbindlich seien. Hiergegen ist aber einzuwenden, daß die Geschäftsordnungen im Regelfall Geltung besitzen und daß von ihnen im einzelnen Fall nur durch Beschluß abgewichen werden kann, der häufig an erschwerte Voraussetzungen geknüft ist [14]). Eine Änderung der Geschäftsordnungen in der Sitzung ist bei der Mehrzahl der deutschen Geschäftsordnungen nur zulässig, wenn sich kein Widerspruch erhebt [15]). Der Landtag ist solange gebunden, „als er die Geschäftsordnung auf dem von dieser vorgeschriebenen Wege nicht abgeändert hat" [16]). Insoweit liegen jedenfalls rechtsverbindliche Normen vor. Über den Charakter dieser Rechtsnormen verden verschiedene Ansichten vertreten. Die herrschende Lehre [17]) sieht sie als autonome Satzung an. In einer neueren Untersuchung hält es Haagen [18]) für unlogisch, sie als autonome Satzung zu bezeichnen, da das Parlament keine öffentlich-rechtliche Körperschaft sei. Es handele sich um parlamentarische Satzung, die nur entsprechend der autonomen Satzung zu behandeln sei. Man muß dieser Ansicht zustimmen, denn die Geschäftsordnung ist nicht als körperschaftliche, sondern als staatliche Rechtssetzung anzusehen, deren bindende Kraft auf der Verfassungsdelegation und dem Parlamentsbeschluß beruht [19]). Auch der Staatsgerichtshof hat

---

12) a.A. Carl Schmitt III S. 56 u. 57: Die Reichsverfassung sei insoweit nicht Teil der Landesverfassung, sondern besitze in den Ländern selbständige Geltung.

13) I S. 430, ebenso Otto Mayer II S. 141.

14) So die Geschäftsordnung des württemb. Landtags § 79 u. von Lübeck § 56.

15) Vgl. Oestmann S. 16.

16) Anschütz zu Art. 26 Anm. 2.

17) Laband S. 344, Stier-Somlo I S. 339 u. 595, Anschütz, Staatsrecht bei Holzendorff-Kohler Bd. II S. 144, Otto Mayer I S. 87.

18) S. 36.

19) Haagen S. 36, vgl. auch Jerusalem S. 65.

die Verletzung von Bestimmungen der Geschäftsordnung eines Landtags seiner Prüfung und Entscheidung unterzogen [20]). Soweit die Geschäftsordnung die Formen der Willensbildung bestimmt, kommt auch sie in Betracht [21]).

§ 9. Die Sachbefugnis bei Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes.

Die abstrakte Bestimmung der Parteien, die nun auf Grund des so begrenzten Umfanges von Rechtssätzen erfolgen kann, entbehrt der praktischen Verwertbarkeit, da damit noch nicht feststeht, wann ein an der Willensbildung Beteiligter einen Antrag im Sinne des Art. 19 der Reichsverfassung bei dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich stellen kann. Außerdem wird die Bestimmung der Parteien im Einzelnen kein anschauliches Bild ergeben ohne Heranziehung von konkreten Einzelfällen. Es ist darum geboten, auch auf den Begriff der Sachbefugnis in Verfassungsstreitigkeiten einzugehen. Das Ergebnis, daß bei Verfassungsstreitigkeiten die Parteien meistens Organe sind, die nach der herrschenden Auffassung [1]) keine Rechtspersönlichkeit besitzen, bestätigt die im Verwaltungsstreitverfahren gegebene Tatsache, daß auch Nichtrechtspersonen Parteifähigkeit zukommt. Im übrigen hat sich aber deutlich ergeben, daß der Parteibegriff im Verwaltungsstreitverfahren für die Bestimmung der Parteien bei Verfassungsstreitigkeiten nicht verwertbar war. Gerade die unteren Behörden, die im Verwaltungsstreitverfahren die Hauptrolle spielen, scheiden als Parteien bei Verfassungsstreitigkeiten aus. Ebenso steht jetzt außer Zweifel, daß bei der Bestimmung der Parteifähigkeit bei Verfassungsstreitigkeiten nicht von § 50 Abs. 1 C.P.O. ausgegangen werden konnte. § 50 Abs. 1 C.P.O. bestimmt: „Parteifähig ist, wer rechtsfähig ist." Diese Bestimmung bestätigt allerdings insoweit das Ergebnis dieser Untersuchung, als sie auf die Verbundenheit des Begriffs der Parteifähigkeit mit dem materiellen Recht hinweist. § 50 Abs. 1 C.P.O. fordert aber zur Parteifähigkeit grundsätzlich Rechtspersönlichkeit, wenn nicht die Rechtsordnung auch Nicht-Rechtspersonen, wie z. B. der offenen Handelsgesellschaft, Parteifähigkeit verleiht. Man hätte schon die Theorie der Organpersönlichkeit zu Grunde legen müssen, die für das heutige Staatsrecht von Kelsen [2]) vertreten wird. Nach ihm bedeutet Rechtssubjekt auch Rechtspflichtsubjekt. Auf Grund der Unterscheidung 1. von Rechtssätzen, die den Staat zu einer bestimmten Tätigkeit verpflichten, und 2. von solchen, die dem Organ die Pflicht zur Verwirklichung des ersten Satzes auferlegen, bedeuten für Kelsen die zweiten „Disziplinarrechtssätze in ihrer Subjektivierung die Rechtspflicht des Organs" [3]). So wäre das Organ Rechtssubjekt. Aber auch dann hätte die analoge Anwendung von § 50 C.P.O. Schwierigkeiten bereitet, denn die Organe sind nicht allein an der Willensbildung beteiligt,

20) Entsch. des St.G.H. in R.G.Z. Bd. 121 Anh. S. 23.

21) z. B. sehr wichtig die preußische G.O. betr. Wahl des Ministerpräsidenten.

1) G. Jellinek I S. 560, Hatschek I S. 7, Meyer-Anschütz S. 270, Löwenthal S. 170, Philipp S. 62.

2) I. S. 540.

3) Kelsen I S. 527.

und es liegt kein Grund vor, unter den übrigen, die an der Willensbildung im Staat teilnehmen, diejenigen als Parteien auszuschließen, die nicht Rechtspersönlichkeit besitzen, wie z. B. die politischen Parteien. Im Gegenteil hängt die Parteifähigkeit davon ab, daß sich nicht selbständige Rechtspersonen gegenüber stehen, wie sich auch erwiesen hat, daß der Untertan als Individuum keine Parteifähigkeit besitzt.

Ebenso läßt sich auch der Begriff der Sachbefugnis aus dem Zivilprozeßrecht nicht verwerten. Als sachlich befugt werden dort angesehen die „Träger des materiellen Rechtsverhältnisses“ [4]). Diese müssen aber nach bürgerlichem Recht grundsätzlich Rechtspersönlichkeit besitzen, rechtsfähig sein, denn Rechtsfähigkeit bedeutet gerade die Fähigkeit, Träger von Rechten und Pflichten, eines Rechtsverhältnisses, zu sein. Es bestätigt sich hier, „daß es grundsätzlich abzulehnen ist, wenn vertreten wird, die Bestimmungen des bürgerlichen Rechts seien von Haus aus maßgebend“ [5]). Schon eher ließe sich der Begriff der Sachbefugnis des Verwaltungsstreitverfahrens übertragen. Dort ist z. B. sachlich befugt der Bürger, in dessen Rechtskreis die angefochtene Verfügung unmittelbar eingreift, oder die Gemeinde, deren Selbstverwaltungsbereich von der Staatsbehörde beeinträchtigt wird [6]).

Näher liegt es aber, für die Verfassungsstreitigkeit den Begriff der Sachbefugnis aus dem Verfassungsrecht zu gewinnen. Hierfür bietet einen Anhalt ein Vergleich des Art. 19 der Reichsverfassung mit Art. 13 Abs. 2 der Reichsverfassung, der nicht von einer Streitigkeit, sondern von einer Meinungsverschiedenheit spricht. Sprachlich kann man beide Ausdrücke einander gleich stellen. Dem Sinn der Reichsverfassung wird jedoch die Annahme mehr entsprechen, daß sie mit den verschiedenen Ausdrücken auch einen verschiedenen Sinn verbinden wollte. „Meinungsverschiedenheit“ ist der weitere, „Streitigkeit“ der engere Begriff [7]). Unter Meinungsverschiedenheit ist zu verstehen „jede Äußerung gegensätzlicher Anschauungen zweier oder mehrerer Parteien über eine Rechtsfrage“ [8]). Es kann sich hierbei also auch um rein theoretische und abstrakte Rechtsfragen handeln, die etwa von 2 Staatsrechtslehrern verschieden beantwortet werden [9]). Wenn man diesen Begriff an die Stelle der Verfassungsstreitigkeit in Art. 19 der Reichsverfassung einsetzt, so ergibt sich, daß dann jeder Willensträger, wenn gegensätzliche Ansichten über die Auslegung einer Verfassungsbestimmung vorliegen oder wenn ein Willensträger mit der Handhabung des Verfassungsrechts nicht einverstanden ist, ohne daß er selbst berührt ist, den Staatsgerichtshof anrufen kann. Daß dies nicht dem Willen der Reichsverfassung entspricht, ergibt sich aus der Wahl des Wortes „Streitigkeit“ in Art. 19 der Reichsverfassung. Die Meinungsverschiedenheit muß sich erst zur Streitigkeit entwickeln, und dies ist dann der Fall, „wenn sie sich auf einen konkreten Fall bezieht und zwischen denen

4) Rosenberg S. 120.
5) Naviasky I S. 242, vgl. C. Schmitt III S. 67.
6) Fleiner I S. 266.
7) Triepel II S. 69.
8) Philipp S. 44.
9) So das Reichsgericht in R.G.Z. Bd. 106 S. 34.

besteht, die unmittelbar an diesem Fall beteiligt sind“ [10]). So hat auch der Staatsgerichthof ausgesprochen, daß er es nicht für seine Aufgabe halte, theoretische Streitigkeiten über die Auslegung der Verfassung zu entscheiden [11]). Bei Verfassungsstreitigkeiten ist die Sachbefugnis gegeben, wenn es sich im Einzelfalle handelt um „strittige Rechtsfälle des praktischen Verfassungslebens“ [12]), um „konkrete Lebensfälle“ [13]), um „Rechtsgestaltungen und Rechtsbeziehungen, die die praktische Anwendung der abstrakten Rechtsregeln zur Entstehung bringt“ [14]). Zur Sachbefugnis ist darum erforderlich, daß im konkreten Fall zwischen den Beteiligten bei der Willensbildung um die Ausübung ihrer Befugnisse oder um die Wirkung solcher Rechtsausübung gestritten wird, wie z. B. um den Bestand von Zuständigkeiten, um die Rechtmäßigkeit der Stellung als Willensträger, um die Wirksamkeit von Gesetzen [15]) oder sonstiger verfassungs-

---

10) Philipp S. 44.
11) Entsch. des St.G.H. in R.G.Z. Bd. 112 Anh. S. 18.
12) Ritter S. 14.
13) Jakobowitz unter Sachbefugnis.
14) Kühn S. 49.
15) Um die Frage der Wirksamkeit von Gesetzen handelt es sich vor allem dann, wenn behauptet wird, ein Landesgesetz sei im Widerspruch zu der Verfassung zustande gekommen. Im Falle der Verfassungswidrigkeit des Gesetzes stellt das Urteil des Staatsgerichtshofes dessen Wirkungslosigkeit zwischen den an der konkreten Verfassungsstreitigkeit Beteiligten fest. Dieses Urteil hat aber keine Gesetzeskraft wie die Entscheidungen des Reichsgerichts auf Grund Art. 13 Abs. 2 der Reichsverfassung, sondern bindet nur die Parteien untereinander. Der Staatsgerichtshof ist also nicht Hüter der Verfassung im Sinne von C. Schmitt (III S. 21), da seinen Entscheidungen die generelle Wirkung fehlt. Der Standpunkt C. Schmitts in seiner zweiten Abhandlung „Der Hüter der Verfassung“, daß nach der geltenden Reichsverfassung nur der Reichspräsident, nicht aber ein Gericht, Hüter der Verfassung sein könne, da die Tätigkeit eines Hüters der Verfassung bei unklaren Verfassungsbestimmungen keine „Justiz“, sondern Gesetzgebung sei (vgl. III S. 36, 50), kann darum nicht gegen den Staatsgerichtshof in seiner jetzigen Zuständigkeit gerichtet sein, obwohl das aus seinen Ausführungen nicht ganz deutlich wird (vgl. III S. 56). Es liegt näher, daß C. Schmitt sich gegen den zukünftigen Staatsgerichtshof, den man mit der Funktion des Hüters der Verfassung beauftragen will (vgl. III S. 48), wendet. Es ist darum kaum anzunehmen, daß nach der Ansicht C. Schmitts auf Grund des geltenden Rechts Verfassungsstreitigkeiten, die die Vereinbarkeit eines Landesgesetzes mit der Verfassung zum Gegenstand haben, der Entscheidung des Staatsgerichtshofs entzogen sein sollen, was ja eine Beschränkung in der Antragsbefugnis zur Folge hätte. Es braucht daher auf die diese Frage betreffenden Ausführungen von C. Schmitt (III S. 48 ff.) nicht näher eingegangen zu werden. Was den zukünftigen Staatsgerichtshof als Hüter der Verfassung anbelangt, vergleiche die Gegenschrift Kelsens: „Wer soll Hüter der Verfassung sein“, in der Kelsen zutreffend nachweist, daß die maßgebliche Feststellung des Inhalts einer zweifelhaften Verfassungsbestimmung, was C. Schmitt als „Gesetzgebung“ bezeichnet, sich in nichts unterscheidet von der schöpferischen Rechtsprechung eines Gerichtes (vgl. III S. 600). Der Prozeß der Machtausübung Gesetzgebung ist nicht mit der Tätigkeit des Gesetzgebers zu Ende. Er beginnt oft erst mit der Tätigkeit des Richters. Es ist ganz wirklichkeitsfremd, wenn C. Schmitt (III S. 18) behauptet, die Justiz höre auf, wenn eine Norm ihrem Inhalt nach zweifelhaft sei. Im übrigen ist das parteimäßige Verfahren vor einem Gericht besonders geeignet, Interessenlagen zu klären und den Inhalt einer zweifelhaften Verfassungsnorm zu finden, ganz ähnlich wie das dialektische Verfahren des modernen Parlaments (Kelsen III S. 600, 601). Auf Grund Art. 13 der Reichs-

rechtlicher Staatsakte. Von diesen Möglichkeiten greift Jerusalem [16]) nur einen allerdings häufigen Fall heraus, wenn er feststellt, daß ein Eingriff eines Organs in den Zuständigkeitsbereich eines anderen vorliegen müsse. Da nur zusammenwirkend die Beteiligten bei der Willensbildung tätig werden können, muß man auch Pflichten bei der Willensbildung als Gegenstand einer Verfassungsstreitigkeit ansehen, so wenn ein Willensträger nicht oder verfassungswidrig tätig geworden ist. Allgemein ist hiernach erforderlich, daß konkrete Beziehungen bei oder nach Ausübung von Befugnissen oder Pflichten hinsichtlich der staatlichen Willensbildung bestehen müssen. Es ist darum nicht zu billigen, wenn die Meinung vertreten wird, „daß für gewisse Organe das allgemeine Recht bestehe, für den Schutz der Verfassung durch Anrufen des Staatsgerichtshofs einzutreten, ganz unabhängig davon, ob durch das nicht verfassungsmäßige Verhalten der besondere Befugniskreis dieser Organe berührt wird oder nicht" [17]). Ebenso wenig kann man Jerusalem beipflichten, der auf dem Wege der von ihm gebildeten Verfassungsbeschwerde einem Organ die Antragsbefugnis gewährt, obwohl „das verfassungswidrige Verhalten die eigene Kompetenzsphäre nicht berührt" [18]). Ein solches allgemeines Antragsrecht gewährt die Reichsverfassung der Reichs- und Landeszentralbehörde in Art. 13 Abs. 2 der Reichsverfassung. Gemäß Art. 19 der Reichsverfassung sind nur antragsbefugt die streitenden Teile, die unmittelbar an der Streitigkeit Beteiligten. So hat auch der Staatsgerichtshof in neueren Entscheidungen [19]) ausdrücklich betont, „daß Fraktionen und politischen Parteien kein allgemeines Antragsrecht bei Verfassungsstreitigkeiten zukomme. Die entgegengesetzte Annahme lasse sich weder aus dem Wortlaut noch aus der Entstehungsgeschichte entnehmen. Die Sachbefugnis müsse vielmehr im einzelnen Fall geprüft werden. Dabei seien nicht bloß Zweckmäßigkeitserwägungen maßgebend, sondern davon auszugehen, daß sie zur Teilnahme an der Bildung des Staats-

---

verfassung und dem dazu ergangenen Gesetz vom 8. 4. 1920 (R.G.Bl. S. 510) entscheidet bereits heute das Reichsgericht, also ein Gericht, über die Frage der Vereinbarkeit eines Landesgesetzes mit dem Reichsrecht. Von dieser Frage ist aber die Frage der Vereinbarkeit eines Landesgesetzes mit der Verfassung nicht wesentlich verschieden (vgl. Bredt II S. 452 betr. Vereinbarkeit von Reichsgesetzen mit der Reichsverfassung). Es ist damit der Schluß gerechtfertigt, daß die gerichtliche Form des Hüters der Verfassung mehr dem Willen der Reichsverfassung entspricht, wobei auf die Frage, ob die Prüfung der Vereinbarkeit von Gesetzen mit der Verfassung nach dem Willen der Reichsverfassung in Zukunft eher dem Reichsgericht als dem Staatsgerichtshof zu übertragen sei, wie Bredt (II S. 452) betr. Reichsgesetze zutreffend ausführt, nicht näher eingegangen werden kann. Gegen die Auffassung C. Schmitts spricht auch die Tatsache, daß diejenigen ausländischen Staaten, die einen Hüter der Verfassung besitzen, diesen gerichtsförmig gestaltet haben, so z. B. Österreich (Art. 140 B.V.G., vgl. Hotz S. 35 ff.), die Schweiz (Art. 113 B.V., Fleiner II S. 278, 442 f., Barthélemy S. 212), die Tschechoslowakei (Art. 2 des Einführungsgesetzes zur Verfassungsurkunde vom 29. 2. 1920, vgl. Adamovich S. 241 ff.), die freie Stadt Danzig (§§ 122 a—c Gerichtsverfassungsgesetz, vgl. Hawranke S. 84), die Vereinigten Staaten von Nordamerika (Wespe S. 42, C. Schmitt III S. 14).

16) S. 118.

17) Poetzsch I S. 90, Rathgen S. 42.

18) S. 124.

19) Reichs- u. Preußisches Verwaltungsblatt Bd. 52 S. 53 ff.

willens berufen seien, und von dieser Grundlage aus sei die Antragsbefugnis zu untersuchen." Diese ist dann gegeben, „wenn durch die eine Landesstelle die Belange der andern Landesstelle berührt werden" [20]).

II. DIE PARTEIEN BEI VERFASSUNGSSTREITIGKEITEN INNERHALB EINES LANDES IM EINZELNEN.

§ 10. Oberste Staatsorgane und deren Teile.

Unter jeweils verschiedener Bestimmung der Sachbefugnis und damit der Antragsbefugnis im Einzelfalle sind diejenigen Parteien, denen Befugnisse bei der Willensbildung zustehen oder Pflichten obliegen. Es kann sich nicht darum handeln, die einzelnen Parteien in dem vollen Umfang ihrer Rechte und Pflichten darzustellen, sondern es dürfte eine beispielsweise Erörterung an Hand von Einzelfällen anschaulicher sein. In erster Linie kommen die obersten Organe in Betracht, so z. B. in Preußen der Landtag, das Staatsministerium und der Staatsrat, deren Parteifähigkeit anders als bei den übrigen Parteien allgemein anerkannt ist. Der Landtag nimmt an der Willensbildung vor allem Teil durch die Beschlußfassung über die Gesetzesentwürfe, das Staatsministerium durch den Erlaß von Verordnungen und Notverordnungen, der Staatsrat etwa durch die Gesetzesinitiative über das Staatsministerium, das aufschiebende Veto gegen vom Landtag beschlossene Gesetze und durch sein Recht auf Gelegenheit zu gutachtlicher Äußerung vor der Einbringung von Gesetzesvorlagen an den Landtag durch das Staatsministerium [1]). Von den streitenden Teilen kann hier der Staatsgerichtshof angerufen werden, z. B. bei einer Streitigkeit zwischen Regierung und Volksvertretung über den Umfang der Verordnung- und Gesetzgebungsgewalt; oder über die Frage, ob ein vom Landtag beschlossenes Gesetz verfassungsändernden Charakter hat, sodaß das Staatsministerium sich nicht verpflichtet hält, das Gesetz zu verkünden [2]); oder bei einer Streitigkeit zwischen dem Staatsministerium und dem Staatsrat über die Frage, ob eine „Gelegenheit zu gutachtlicher Äußerung" im Sinne des Art. 40 Abs. 2 der preußischen Verfassung gegeben war [3]); oder zwischen dem Staatsrat und dem Landtag darüber, ob eine „nochmalige Beschlußfassung" im Sinne des Art. 42 Abs. 2 der preußischen Verfassung vorgelegen habe. Ritter [4]) weist darauf hin, daß bei politischen Spannungen auch die „Reichweite der höchstpersönlichen Befugnisse des Parlaments" zwischen Regierung und Landtag strittig werden kann, so z. B. die Frage über den Umfang der Tätigkeit eines Untersuchungsausschusses als Teil des Parlaments. Die Beseitigung solcher Störungen liegt im Interesse des Verfassungslebens [5]).

---

20) Entsch. des St.G.H. in Lammers-Simons I S. 295.

1) Art. 40 Abs. 2 Preußische Verfassung.

2) Hierüber entschied der St.G.H. bei einer Streitigkeit zwischen Senat u. Bürgerschaft in Bremen (R.G.Z. Bd. 102 S. 425 ff.).

3) Vgl. C. Schmitt III S. 66 Anm. 1.

4) S. 25 Anm. 2.

5) Jakobowitz S. 60.

Auch der vom Reich eingesetzte Kommissar ist parteifähig, soweit ihm Zuständigkeiten bei der obersten Willensbildung eines Landes übertragen werden [6]). Jedoch ist die Auffassung des Staatsgerichtshofs in der verbundenen Verfassungsstreitsache Preußen usw. gegen das Reich [7]), der Kommissar sei zwar Reichsorgan, er besitze aber Parteifähigkeit, da er behaupte, bei der Bildung des Staatswillens berufen zu sein, nicht zu billigen. Die bloße Behauptung, Träger der staatlichen Willensbildung zu sein, würde zur Begründung der Parteifähigkeit garnicht genügen. Die Parteifähigkeit des Kommissars stützt sich vielmehr darauf, daß er als provisorisches Landesorgan anzusehen ist. Er wird tätig im Namen des Landes, und die von ihm vorgenommenen Akte sind solche der Landesstaatsgewalt. Lediglich die Einsetzung des Kommissars ist Reichsakt und erfolgt im Namen des Reichs [8]).

Keine Parteifähigkeit besitzen die Staatsorgane jedoch, soweit sie als Behörden tätig werden, wie der Staatsgerichtshof in einer Entscheidung vom 13. März 1926 [9]) entschieden hat, in der der Staatsgerichtshof es ablehnte, die Tätigkeit des mecklenburg-strelitzschen Staatsrats als Behörde zu überprüfen.

Auch einzelne Minister, soweit sie an der Willensbildung beteiligt sind, besitzen Parteifähigkeit [10]). Eine Anteilnahme an der Willensbildung durch Gegenzeichnung kommt allerdings in allen deutschen Ländern nicht in Betracht, da ein Staatsoberhaupt fehlt. Die Staatspräsidenten in einigen Ländern, z. B. Württemberg und Baden, sind nicht solche im Rechtssinne. Aber schon als Mitglieder der Regierung im ganzen nehmen sie an der Willensbildung teil und können z. B. den Staatsgerichtshof anrufen, wenn das Gesamtministerium einen verfassungswidrigen Beschluß faßt [11]). Wenn aber der Ministerpräsident bei der Bestimmung der Richtlinien der Politik seine Befugnisse überschreitet, können die davon betroffenen Minister nicht vor den Staatsgerichtshof gehen, da der Ministerpräsident in dieser Frage nach freiem Ermessen entscheidet [12]). Sonst sind Streitigkeiten zwischen den einzelnen Ministern und dem Gesamtministerium und den Ministern z. B. über den Umfang von Verordnungsbefugnissen möglich [13]). Durch Art. 47 Abs. 2 der preußischen Verfassung, der Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen den einzelnen Ministern der Entscheidung des Gesamtministeriums unterzieht, ist der Staatsgerichtshof nicht ausgeschlossen, da nur ein „Gericht" sich an seine Stelle setzen kann [14]).

Ebenso können die einzelnen Mitglieder des Staatsrats, wenn sie in ihren Rechten bei der Willensbildung berührt sind, etwa wenn sie verfassungswidrig von der Bildung des Organwillens im Staatsrat

---

6) so St.G.H. in R.G.Z. Bd. 133 Anh. S. 30, Triepel in DJZ. Jgg. 37, S. 1507.
7) a.a.O.
8) Triepel a.a.O.
9) Lammers-Simons I S. 385.
10) Anschütz zu Art. 19, Jerusalem S. 68, Philipp S. 68, vgl. insbes. St.G.H. in R.G.Z. Bd. 138, Anh. S. 30.
11) Jerusalem S. 126.
12) a.A. Vogels zu Art. 87 Anm. 2.
13) Vgl. Jerusalem S. 68.
14) a. A. Vogels a.a.O.

ausgeschlossen sind [15]) oder wenn der Staatsrat entgegen ihrer Stimme einen verfassungswidrigen Beschluß faßt, den Staatsgerichtshof anrufen [16]).

Es ist noch kurz auf die vielfach in der Literatur erörterte Streitfrage [17]) einzugehen, ob bei der heutigen parlamentarischen Regierungsform eine Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten zwischen Regierung und Volksvertretung noch praktische Bedeutung besitzt. Man wird diese Frage gegen Hatschek [18]) bejahen müssen. Die Streitigkeiten zwischen Regierung und Volksvertretung mußten allerdings seltener werden gegenüber der Zeit vor der Staatsumwälzung, da sich heute beide Organe nicht mehr geschlossen einander gegenüberstehen, sondern in der Regel die Regierung sich aus den Vertrauenspersonen der führenden Fraktionen im Parlament zusammensetzt und schon deshalb weniger Gegensätze bestehen. Aber gerade in der letzten Zeit zeigte es sich, daß auch bei der parlamentarischen Regierungsform Fälle eintreten können, in denen beide Organe verschiedene Wege gehen, ohne daß man zu der Gewaltlösung durch Mißtrauensvotum greift. Jedenfalls wird ein Parlament, wenn es sich nicht um politische Fragen, sondern um strittige Rechtsfragen handelt, mit einem Mißtrauensvotum seinen Zweck nicht erreichen können. Schließlich ist eine Klage bei dem Staatsgerichtshof z. B. in Preußen leichter herbeizuführen als ein Mißtrauensbeschluß [19]). Nicht richtig ist es aber, zu behaupten, die Streitigkeiten zwischen Regierung und Volksvertretung seien die häufigsten [20]). In der Praxis sind Streitigkeiten zwischen Regierung und Volksvertretung nur in Ausnahmefällen der Entscheidung des Staatsgerichtshofs unterbreitet worden [21]).

§ 11. Parlamentsminderheiten.

Zur Parteifähigkeit der Minderheiten im Landtag führte in rechtsstaatlicher Fortbildung des Begriffs der Verfassungsstreitigkeit das Verlangen nach Schutz in den Fällen offenen oder versteckten Verfassungsbruchs gegenüber der einfachen Mehrheit. Während anfänglich ein Schutzbedürfnis nur anerkannt wurde, wenn sich auch die Regierung an dem Verfassungsbruch beteiligte [1]), ist diese Beschränkung später mit Recht unterblieben [2]).

Als Minderheiten kommen in Betracht die Fraktionen, sonstige Abgeordnetengruppen, einzelne Abgeordnete und die Ausschüsse. Die bedeutendste Rolle unter den Minderheiten spielen die Fraktionen. Diese sind meist parteimäßig zusammengefaßte, auf Grund der Geschäftsordnung gebildete Gruppen von Abgeordneten, die eine in den einzelnen Ländern verschiedene Mindestzahl von Mitgliedern haben müssen. Praktisch haben die Fraktionen einen großen

15) Jerusalem S. 124.
16) ders. S. 126.
17) Siehe Hatschek I S. 103, Philipp S. 67, Ritter S. 24.
18) a.a.O.
19) Vgl. Art. 57 Abs. 5 der preußischen Verfassung.
20) Kahl, Berichte u. Prot. S. 409, s. auch R.G.Z. Bd. 102, 419.
21) Lammers II, 1, S. 4.
1) Entsch. des St.G.H. in R.G.Z. Bd. 102 S. 422.
2) Entsch. des St.G.H. in R.G.Z. Bd. 104 Anh. S. 425 u. JW. 1928 S. 1059.

Einfluß auf die Willensbildung, da sie in der Regel die Spitzen der politischen Parteien sind und infolgedessen die meisten Beschlüsse des Landtags auf einer Einigung der Fraktionen beruhen und andererseits die Regierung vor allen wichtigen Maßnahmen die Zustimmung der Fraktionen einholt. Aber rechtlich findet diese Stellung der Fraktionen nur geringen Ausdruck. Die Verfassungsurkunde kennt sie nicht. Nur in der Geschäftsordnung wird ihnen ein allerdings bedeutendes Maß von Befugnissen im Geschäftsbetrieb des Landtags eingeräumt. Bei der Zuteilung von Posten beim Ältesten-Rat und Vorstand und in den Ausschüssen werden nur Fraktionen berücksichtigt, und bei den Wahlen, Vorschlägen und Verhandlungen richtet sich die Reihenfolge der Beteiligung nach der Größe der Fraktionen. Über diese Befugnisse kann aber in der von der Geschäftsordnung vorgeschriebenen Form vom Landtag hinweggegangen werden. Von größerer Wichtigkeit sind darum die Befugnisse, die ihnen nicht als Fraktionen, sondern als Beteilgten an solche Minderheiten zustehen, die die Verfassungsurkunde mit besonderen Rechten ausstattet. Als zahlenmäßig bestimmte Minderheit, die mehrmals den Staatsgerichtshof [3]) beschäftigt hat, erwähnen mehrere Verfassungen [4]) ein Fünftel der gesetzlichen Mitgliederzahl des Landtags, die von diesem die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses verlangen kann. Setzt sich eine einfache Landtagsmehrheit über ein solches Verlangen hinweg, dann greift sie in den Befugniskreis dieser Minderheit ein, wogegen diese sich vor dem Staatsgerichtshof schützen kann. Als Gesamtheit besitzt eine solche Minderheit jedenfalls Antragsbefugnis. Diese ist aber von geringer praktischer Bedeutung, da dieser Minderheit die erforderliche Geschlossenheit, um die Klage durchzuführen, im Regelfalle fehlen wird. Demgegenüber bietet eine organisierte Fraktion die Gewähr entschlossener Rechtsverfolgung. Es ist darum berechtigt, wenn der Staatsgerichtshof im Interesse der Minderheiten einer Fraktion, „soweit sie der angeblich verletzten Minderheit angehörte“ [5]), die Antragsbefugnis gewährt hat. Gleicher Weise kann eine Fraktion als Mitverletzte den Staatsgerichtshof anrufen, wenn allgemeine Minderheitsbefugnisse von der einfachen Mehrheit verletzt werden, so wenn der Landtag mit einfacher Mehrheit ein Gesetz annimmt, das verfassungsändernden Charakter hat. Hier hätte eine je nach dem Einzelfalle verschiedene Minderheit das Zustandekommen des Gesetzes verhindern können. Diese ist also in ihren Rechten als Minderheit verletzt, was im Interesse des Rechtsschutzes von einer beteiligten Fraktion vor dem Staatsgerichtshof geltend gemacht werden kann.

Gegen die Parteifähigkeit von Fraktionen wendet sich Wirmer. Er gewährt die Parteifähigkeit „nur solchen Staatsorganen, die verfassungsmäßig berufen sind, den Staat als Ganzes angehende Fragen pflichtgemäß zu prüfen und politische Entscheidungen darüber zu fällen“ [6]). Daß er darunter nicht nur die obersten Staatsorgane verstanden wissen will, ergibt sich daraus, daß er einem verfassungswidrig überstimmten einzelnen Abgeordneten die Parteifähigkeit zuerkennen will, falls eine Verfassung bestimmte, daß ein Gesetzesbe-

3) Entsch. des St.G.H. in R.G.Z. Bd. 104 S. 423 ff., Bd. 116 Anh. S. 45 ff.
4) z. B. die preußische Verfassung in Art. 25.
5) Entsch. des St.G.H. in R.G.Z. Bd. 104 S. 425.
6) S. 39.

schluß nur durch Einstimmigkeit zustande kommt, diese Vorschrift aber nicht eingehalten würde. Wenn Wirmer [7]) dann die Parteifähigkeit von Fraktionen deshalb verneint, da nach dem repräsentativ-parlamentarischen System die verfassungsmäßige Gewalt bei dem Parlament als Ganzem, nicht aber seinen Teilen ruhe, so widerspricht er sich damit selbst, da er in bestimmten Fällen den einzelnen Abgeordneten als Träger verfassungsmäßiger Gewalt anerkennen will. Im Übrigen besagt das repräsentativ-parlamentarische System nur, daß das Volk nicht unmittelbar den Staatswillen bildet, sondern daß es sich dazu des Parlaments bedient. Wie innerhalb des Parlaments der Staatswille zustande kommt, welche Befugnisse bei der Willensbestimmung bestimmten Teilen des Parlaments zukommen und ob diese, vertreten durch eine beteiligte Fraktion, ihre Befugnisse beim Staatsgerichtshof durchfechten können, läßt sich aus dem repräsentativ-parlamentarischen System nicht entnehmen. Das bestimmt sich nach der Verfassung, die es Rechtsprechung und Wissenschaft überlassen hat, den Kreis der Parteien vor dem Staatsgerichtshof durch Auslegung zu ermitteln.

Weiter wendet sich Wirmer [8]) gegen die Parteifähigkeit der Fraktionen mit der Begründung, daß heute weniger Persönlichkeiten als Vertreter bestimmter Interessen ins Parlament geschickt würden und daß man durch die weite Ausdehnung der Klagebefugnis einen erhöhten Anreiz zum Zusammenschluß gleichgerichteter Interessenvertreter gebe und solchen Gruppen Machtvollkommenheiten beilege, die sie leicht zum Nachteil der parlamentarischen Arbeit mißbrauchen könnten; denn diese Gruppen zeigten weniger Neigung zur Verständigung, solange ein anderer Weg ihnen zur Befriedigung ihrer Wünsche offen stehe. Unbestritten sind gerade in der heutigen Zeit viele Fraktionen, da sie die Ausschüsse politischer Parteien sind, Träger bestimmter Interessen, die sie im Parlament nach Möglichkeit durchzusetzen bestrebt sind. Auch wird im Regelfalle eine Fraktion ihren Interessen dienen, wenn sie etwa ein verfassungswidrig zustandegekommenes Gesetz vor dem Staatsgerichtshof anficht. Weshalb sollen aber die Fraktionen, die eine einfache Mehrheit zustande bringen, ihre Interessen auf verfassungswidrigem Wege durchsetzen können, nur damit die Parlamentsgeschäfte möglichst ungestört erledigt werden? Vor allem muß das Parlament die Verfassungsurkunde beachten. Die einfache Parlamentsmehrheit ist im eigenen Interesse leicht geneigt, ein Gesetz als verfassungsmäßig anzusehen, wenn dies auch nicht der Fall ist, und im Übrigen geht sie über ihr unbequeme verfassungsmäßige Rechte der Minderheiten gern hinweg. Im Interesse der Wahrung der Verfassungsurkunde erscheint es darum geboten, die organisierte Fraktion, wenigstens soweit sie mit verletzt ist, als Partei gegen die einfache Parlamentsmehrheit anzuerkennen.

Mit Recht hat aber der Staatsgerichtshof in den verbundenen Verfassungsstreitsachen des Landes Preußen usw. gegen das Reich betr. Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Einsetzung eines Reichskommissars für das Land Preußen [9]) die Parteifähigkeit der

---

7) S. 48.
8) S. 49.
9) Entsch. des St.G.H. in R.G.Z. Bd. 138, Anh. S. 1 ff. insb. S. 30.

Fraktionen des Zentrums und der sozialdemokratischen Partei im preußischen Landtag verneint (S. 30). Diese hatten Anträge ausschließlich gegen das Reich gestellt. An dem Verfahren des Landes Preußen gegen das Reich konnten sie aber nicht beteiligt sein, da bei einer Streitigkeit zwischen dem Reich und einem Land nur das Reich und das Land, vertreten durch ihre Zentralregierungen, Parteifähigkeit besitzen. Andererseits kann aber eine Streitigkeit zwischen Landtagsfraktionen und dem Reich niemals eine Verfassungsstreitigkeit innerhalb eines Landes sein, denn eine solche liegt nur vor, wenn „Stellen" eines Landes einander gegenüberstehen (siehe oben S. 1). Aus diesen Gründen ist in der in Frage stehenden Entscheidung des St.G.H. auch die Parteifähigkeit der Minister, soweit sie als Minister Anträge gegen das Reich gestellt haben, mit Recht verneint worden.

Im Übrigen ist jedoch die Antragsbefugnis zur Rüge verletzter Minderheitsrechte nicht auf Fraktionen beschränkt. Auch soweit sich außerhalb der Fraktionen Abgeordnete gemeinsam vorgehend zusammenfinden [10]), wie auch einzelne Abgeordnete, soweit sie mitverletzt sind, können die Verfassungsverletzung vor den Staatsgerichtshof bringen. Wenn man die Antragsbefugnis nach unten auf Fraktionen beschränken will, „weil sonst eine Handvoll Abgeordneter jeden geordneten Parlamentsbetrieb illusorisch machen könnte" [11]), so ist dem gegenüber festzustellen, daß in den meisten deutschen Ländern die Mindestzahl der Fraktionsmitglieder sehr gering ist(z. B. im bayrischen Landtag 5, im sächsischen und im thüringischen Landtag jede beliebige Zahl) [12]), sodaß man nur in Preußen (15 Abgeordnete) diesen Einwand erheben könnte. So hat auch der Staatsgerichtshof [13]) mit Recht einer beliebigen Anzahl von Abgeordneten die Antragsbefugnis gewährt, ohne diese von der Zugehörigkeit zu einer Fraktion abhängig zu machen. Wenn die Antragsbefugnis jeder beliebigen Minderheit zusteht, dann muß man sie auch dem einzelnen Abgeordneten zusprechen [14]). Der einzelne Abgeordnete wird seine parlamentarischen Mitgliedschaftsrechte vor dem Staatsgerichtshof verteidigen können, soweit die Länder die Wahlprüfung nicht geregelt oder nur dem Parlament übertragen haben, das den Staatsgerichtshof nicht ausschalten kann [15]). Gleiches gilt, wenn der einzelne Abgeordnete verfassungswidrig von der Teilnahme an der Bildung des Parlamentswillens ausgeschlossen wird, es sei denn, daß ein disziplinärer Ausschluß auf Grund der Geschäftsordnung vorliegt. Denn im letzteren Fall handelt es sich um „Betätigungen einer Versammlung, der das Recht auf Organisation und Regelung ihrer Tätigkeit zusteht" [16]), die nur mittelbar mit der Willensbildung zusammenhängen.

Die meisten Landesverfassungen haben einen sogenannten Überwachungsausschuß eingesetzt [17]). In Preußen wirkt dieser, während der Landtag nicht versammelt ist, bei der Willensbildung mit z. B.

---

10) Vgl. St.G.H. in R.G.Z. Bd. 116, Anh. S. 50.
11) Ritter S. 30.
12) Vgl. Stier-Somlo IV S. 370.
13) St.G.H. a.a.O.
14) Jerusalem S. 125, Philipp S. 75, a. A. Ritter S. 30.
15) Walter Jellinek II S. 209.
16) Jerusalem S. 66.
17) z. B. Art. 26 der preußischen Verfassung.

durch die Zustimmung zu Notverordnungen des Staatsministeriums gemäß Art. 55 der preußischen Verfassung. Der Ausschuß wird den Staatsgerichtshof anrufen können, wenn ihn das Staatsministerium nicht als verfassungsmäßig zustandegekommen ansieht. Streit könnte auch darüber entstehen, ob der Überwachungsausschuß berechtigt ist, der Regierung ein Mißtrauensvotum zu erteilen. Von einer Reihe von Schriftstellern [18]) werden dem Überwachungsausschuß so allgemein die Kontrollrechte des Parlaments übertragen, daß man auch das Recht der Erteilung eines Mißtrauensvotums darunter fassen muß. Soweit diese Frage in der Literatur ausdrücklich erwähnt wird [19]), wird sie jedoch verneint. Jedenfalls ist diese Frage noch recht unklar und besteht die Möglichkeit eines Verfassungsstreites zwischen der Regierung und dem Überwachungsausschuß.

Ebenso werden Untersuchungsausschüsse [20]), die auf Grund der Verfassung von einem Landtag eingesetzt sind, etwa zur Prüfung von Willensakten der Regierung, auf Bestreiten ihrer Verfassungsmäßigkeit oder Zuständigkeit die Entscheidung des Staatsgerichtshofs verlangen können [21]).

Eine nur untergeordnete Rolle spielen die übrigen Ausschüsse, da sie einerseits unmittelbar vom Willen des Parlaments abhängig sind und andererseits bei Streitigkeiten mit anderen Organen das Parlament für diese Ausschüsse eintritt.

Der Landtagspräsident nimmt gegenüber den übrigen Abgeordneten hinsichtlich der ihm zustehenden Verwaltungsbefugnisse keine besondere Stellung ein [22]). Jedoch als Mitglied des Auflösungsausschusses in Preußen gemäß Art. 14 der preußischen Verfassung stehen ihm gemeinsam mit dem Ministerpräsidenten und dem Staatsratspräsidenten Sonderrechte im Willensbildungsprozeß zu. Wenn in Preußen auf Grund Art. 17 Abs. 3 der preußischen Verfassung ein Fünftel der gesetzlichen Mitglieder des Landtags die frühere Einberufung des Landtags verlangt und der Landtagspräsident aus irgend welchen Gründen, etwa mangels Zustimmung des Ältesten-Rates, diesem Verlangen nicht stattgibt und die betreffende Minderheit die Entscheidung des Staatsgerichtshofs beantragt, wird man dem Landtagspräsidenten passive Parteifähigkeit zuerteilen müssen [23]).

§ 12. Die Staatsbürgerschaft und ihre Minderheiten.

Das Volk als die Summe der Wahl- und Stimmberechtigten nimmt unmittelbar und mittelbar an der Bildung des Staatswillens teil, mittelbar durch die Wahl und die damit verbundenen Tätigkeiten (z. B. die Wahlvorschläge) oder die Auflösung des Landtags,

---

18) Für den Überwachungsausschuß des Reichstags z. B. Bredt I S. 217, den des preußischen Landtags Stier-Somlo, Kommentar zu Art. 26 Nr. 3, siehe auch Kommentare von Vogels u. Waldecker zu Art. 26.

19) Hubrich S. 76, Lammers, Handw. d. Rechtswissenschaften, Bd. V, S. 34, Naviasky I S. 137, Kratzer zu § 30 bayerische Verf.

20) z. B. Art. 25 d. preuß. Verf.

21) Vogels zu Art. 87, Philipp S. 71.

22) Jerusalem S. 63, Jakobowitz S. 41.

23) Vgl. Entsch. des St.G.H. in R.G.Z. Bd. 139 Anh. S. 7 ff. u. Bd. 135 Anh. S. 1 ff.

unmittelbar durch die Verfassungsänderung, durch Erlaß, Änderung und Aufhebung von Gesetzen im Wege des Volksbegehrens mit nachfolgendem Volksentscheid [1]). Damit besitzt die Staatsbürgerschaft innerhalb dieses Zuständigkeitsbereiches Parteifähigkeit [2]). Eine „K l a g e" des ganzen Volkes im Wege des Volksbegehrens mit nachfolgendem Volksentscheid ist denkbar. Praktische Bedeutung würde sie jedoch kaum haben, da die Mehrheit des Volksbegehrens sich parlamentarisch helfen könnte. Die Willensäußerungen des Volkes sind aber auch, da den Verfassungen das Prinzip der mittelbaren Demokratie zu Grunde liegt, auf die in der Verfassung und den Gesetzen geregelten Fälle beschränkt. Unter diese Fälle fällt nicht das Recht, durch Volksbegehren und Volksentscheid den Staatsgerichtshof anzurufen. Das Volk müßte sich diese Möglichkeit erst durch Erlaß eines entsprechenden Gesetzes schaffen. Wenn in der mecklenburgischen Verfassung [3]) die Anrufung des Staatsgerichtshofs durch Volksbegehren vorgesehen ist, so handelt es sich nicht um die Antragsbefugnis des ganzen Volkes, sondern einer Minderheit, die zur Unterstützung eines Volksbegehrens erforderlich ist. Die Antragsmöglichkeit des gesamten Volkes entspricht darum nicht der Rechtslage. Sie entbehrt auch der praktischen Bedeutung. Vogels [4]) fordert für Preußen, daß in dem auf Grund des Art. 58 der preußischen Verfassung zu erlassenden Gesetz über den preußischen Staatsgerichtshof ein Vertreter für das Volk bestellt werde. Es wird zu erwägen sein, ob einer bestimmten Minderheit der Staatsbürgerschaft diese Stellung eingeräumt werden kann.

Eine eigene Befugnis bei der Willensbildung übt diejenige Gruppe von Wahlberechtigten aus, die auf Grund von Wahlgesetzen als eine zahlenmäßig bestimmte Minderheit (z. B. ein Fünftel oder ein Zwanzigstel) ein Volksbegehren herbeiführen kann. Wird diese Minderheit in ihren Rechten verkürzt, in dem das Staatsministerium zu Unrecht die Zulassung eines Volksbegehrens ablehnt, da es sich etwa um ein Finanzgesetz handele [5]), dann ist dem Vertrauensmann des Volksbegehrens oder einer politischen Partei als Mitträger des Volksbegehrens in Vertretung dieser Minderheit der Weg zum Staatsgerichtshof offen [6]). Von einer eigenen Antragsbefugnis eines einzelnen Staatsbürgers, wie Thoma [7]) es tut, wird man in diesem Fall nicht sprechen können.

Eine eigene Antragsbefugnis des einzelnen Staatsbürgers kann sich nur ergeben aus seinen unmittelbaren Teilnahmerechten an Wahlen und Abstimmungen, wenn er in seinem aktiven oder passiven Wahlrecht unberechtigt beeinträchtigt wird. Sie wird jedoch meistens zu verneinen sein, da die hier in Betracht kommenden verfassungswidrigen Änderungen auf dem Gebiete des Wahlrechts regelmäßig nicht gegen den Einzelnen gerichtet sind, — denn das hätte

---

1) Art. 6 und 3 der preußischen Verfassung.
2) So Vogels zu Art. 87, Philipp S. 79, Ritter S. 34, a. A. Poetzsch I S. 94.
3) § 70 der mecklenburgischen Verfassung.
4) Zu Art. 87 der preußischen Verfassung.
5) Vgl. Art. 6 Abs. 3 der preuß. Verf.
6) Vgl. auch das Beschwerderecht nach § 5 Abs. 2 des preuß. Gesetzes über Volksbegehren u. Volksentscheid vom 8. 1. 1926 (Preuß. Gesetzsammlung S. 21).
7) I S. 184.

politisch wenig Sinn, — als vielmehr gegen größere Wählergruppen, vor allem gegen bestimmte politische Parteien, so wenn die Mehrheitsparteien durch verfassungswidrige Änderungen des Wahlrechts die Splitterparteien unterdrücken [8]). Unter diesem Gesichtspunkt ist es verständlich, wenn der Staatsgerichtshof allgemein eine Antragsbefugnis des einzelnen Staatsbürgers in neueren Entscheidungen [9]) ausdrücklich verneint. Abgesehen von den Fällen, in denen subjektive, öffentliche Rechte in Frage stehen, lehnt er die Antragsbefugnis des einzelnen Staatsbürgers auch dann ab, wenn es sich um dessen Organschaftsrechte handelt (vgl. oben S. 7 ff., insbes. S. 10). Damit betont der Staatsgerichtshof den Gedanken der innergliedstaatlichen Friedensbewahrung, daß es sich bei Verfassungsstreitigkeiten um „für die Gesamtheit wichtige Fragen" [10]) handeln muß. Es ist nicht zu verkennen, daß die unbedingte Zulassung des Einzelnen bei nur mittelbarer Verletzung seiner Rechte zu einer Popular-Klage führen würde, die es dem Einzelnen ermöglichte, im öffentlichen Interesse die Tätigkeit oberster Organe zu kontrollieren, soweit der Rechtsbereich der Staatsbürgerschaft reicht [11]). Aber „nur eine rein individualistische Auffassung führt zur Popular-Klage, aus dem Prinzip der Demokratie folgt sie nicht" [12]). Wenn Art. 1 Abs. 2 der Reichsverfassung bestimmt, daß alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, so ist damit nur der Grundsatz aller Demokratie, das Prinzip der Volkssouveränität, ausgesprochen. „Alle Staatsgewalt ist letzten Endes Volkswille" [13]). Nicht der einzelne Staatsbürger ist Träger der Souveränität, sondern das ganze Volk. Die Reichsverfassung und die Länderverfassungen folgen dem gemischten, repräsentativ-plebiszitären System und regeln in erschöpfender Weise, inwieweit der einzelne Staatsbürger an der staatlichen Willensbildung beteiligt ist und sie beeinflussen kann. Hierfür geben die Verfassungen dem einzelnen Staatsbürger das Wahlrecht und seine Rechte zur Teilnahme an Volksbegehren und Volksentscheid. Eine Popular-Klage in dem erwähnten Sinne stellen sie ihm aber nicht zur Verfügung. Jedenfalls kann aus Art. 19 der Reichsverfassung eine Popular-Klage nicht hergeleitet werden. Es bedurfte dazu einer besonderen gesetzlichen Vorschrift, wie sie z. B. in der schweizerischen Verfassung und anderen Verfassungen getroffen wurde [14]). Schließlich deutet die Besetzung des Staatsgerichtshofs bei der Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes darauf hin, daß jedenfalls das Verfassungsstreitverfahren nicht für die Regelung der Interessen Einzelner zugeschnitten ist. Man wird darum grundsätzlich der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs zustimmen können, wenn auch unter Umstän-

---

8) Walter Jellinek III S. 109, Ritter S. 35.
9) St.G.H. in R.G.Z. 121 Anh. S. 8 ff., 124, Anh. S. 47.
10) Eiswaldt S. 316.
11) Schmitt I S. 117, Kühn S. 53, Anschütz zu Art. 19 Anm. 2.
12) Schmitt I S. 116.
13) Anschütz zu Art. 1 der Reichsverfassung.
14) Art. 113 der schweizerischen Bundesverfassung gibt dem einzelnen Staatsbürger eine Klage auf Aufhebung verfassungswidriger Kantonalgesetze (Fleiner II S. 278, Barthélemy S. 212). Vgl. auch Art. 87 der Verfassung der Freien Stadt Danzig: „Es ist Pflicht jedes Staatsbürgers, die Verfassung gegen gesetzwidrige Angriffe zu schützen." Ähnlich Art. 127 der griechischen Verfassung (s. C. Schmitt III, S. 21).

den etwa bei Streitigkeiten um die Wählbarkeit einer Person politische Spannungen entstehen können, die ein Schlichtungsbedürfnis hervorrufen.

Da man den Einzelnen die Wahrung allgemeiner Interessen auf dem Gebiete des Wahlrechtes nicht anvertrauen kann, bietet sich hierfür eine bedeutende Minderheit der Staatsbürgerschaft, die politische Partei. Mit dieser Begründung räumt auch der Staatsgerichtshof dieser die Antragsbefugnis ein, indem er ausführt, „daß man die politischen Parteien zulassen müsse, da man nicht so weit gehen könne, dem einzelnen Staatsbürger Parteifähigkeit zu gewähren“ [15]). In der Tat üben die politischen Parteien einen erheblichen Einfluß auf die Bildung des Staatswillens aus durch ihre Mitwirkung bei der Bildung der staatlichen Organe und bei der unmittelbaren Äußerung des Volkswillens. Hinzu kommt die beherrschende Stellung im Landtag durch ihre Spitzenausschüsse, die Fraktionen. „Parlamentsbeschlüsse sind Parteibeschlüsse und bei Parteizersplitterung Parteikompromisse“ [16]). Bei dieser Bedeutung der politischen Parteien im Verfassungsleben erscheint es unverständlich, daß ihre Anteilnahme bei der staatlichen Willensbildung fast keinen rechtlichen Ausdruck gefunden hat. Nur die Wahlgesetze [17]) geben den politischen Parteien unter der Bezeichnung „Wählergruppe“, seltener „Partei“, formelle Befugnisse im Wahlverfahren. Aber „wie könnte auch die Rechtsordnung die Willensbildung abhängig machen von dem Willen gesellschaftlicher Organisationen, die die unberechenbarsten aller Massenzusammenhänge sind“ [18]). Jedenfalls aber entspricht die rechtliche Stellung der politischen Parteien nicht ihrer Stellung in Wirklichkeit. So setzen auch die Verfassungen unausgesprochen das Dasein politischer Parteien voraus. Eine wirksame Handhabung des parlamentarischen Regierungssystems mit dauernder Kontrolle der Regierung erfordert, „daß eine bestimmte Mehrheitsbildung und Mehrheitsentscheidung im Parlament sicher gestellt ist“ [19]). Diese Vorausesetzung wird von den politischen Parteien erfüllt, wenn nicht allzu große Zersplitterung herrscht. Dann aber setzt vor allem die Durchführung eines geordneten Verhältniswahlverfahrens, das in Art. 17 der Reichsverfassung für alle Länder zwingend vorgeschrieben ist, das Vorhandenseit politischer Parteien voraus. Bei Streitigkeiten auf dem Gebiete des Wahlrechts und des Rechts der Volksabstimmungen [20]), mit dem die politischen Parteien selbst in engster Beziehung stehen und auf dem andererseits eine praktische Wahrung der Organschaftsrechte der Staatsbürgerschaft fehlt, erscheint es darum geboten, den politischen Parteien die Antragsbefugnis zu gewähren zum Schutze ihrer eigenen Rechte und der der Gesamtheit, soweit sie an den Streitigkeiten mit beteiligt sind [21]). Man könnte einwenden, eine besondere Antragsbefugnis der politischen Parteien sei

15) R.G.Z. Bd. 118 Anh. S. 22.
16) Triepel IV S. 18.
17) § 17 des preußischen Landeswahlgesetzes, Art. 17 Abs. 2 Satz 4 des hessischen Landtagswahlgesetzes.
18) Triepel IV S. 30.
19) Koellreuter S. 387.
20) Lammers II S. 5.
21) So Entscheidungen des St.G.H. in R.G.Z. Bd. 118 Anh. S. 30, Bd. 120 Anh. S. 19 f., Jerusalem S. 120, Ritter S. 35.

nicht erforderlich, da die Fraktionen diese schon besitzen. Aber „gerade dann, wenn die Wahl des Landtags und die Bildung der Fraktionen auf dem in seiner Rechtsgültigkeit bestrittenen Wahlrecht beruht, ist es leicht möglich, daß eine Fraktion, die an der Klärung der Wahlrechtsstreitigkeit ein Interesse hat, überhaupt nicht vorhanden ist“ [22]).

Es ist noch kurz zu prüfen, wann eine politische Partei im Rechtssinne vorliegt, denn nur dieser kann die Parteifähigkeit zukommen.

Nicht jede Personen-Vereinigung, die die Bezeichnung Partei führt, kann als politische Partei angesprochen werden. Andererseits ist es nach dem positiven Recht nicht erforderlich, daß sie „entweder die Regierungsgewalt selbst zu erringen oder auf die Regierungsführung bestimmend einzuwirken erstrebe“ [23]). Als politische Parteien sind anzusehen „Personenvereinigungen politischer, wirtschaftlicher, weltanschaulicher oder irgend welcher Art“ [24]), also Personenvereinigungen irgendwelcher Art, sofern sich nur ihr Wille in der Aufstellung von Kandidaten für die politischen Wahlen bekundet. Eine politische Partei liegt also auch vor, wenn eine Personenvereinigung mit Forderungen an den Staat herantritt.

Die Zulassung einer politischen Partei bei dem Staatsgerichtshof ist aber außerdem davon abhängig zu machen, daß sie in der Lage ist, sich Zutritt zu einer Volksvertretung zu verschaffen, „weil sonst ihre politische Betätigungsmöglichkeit garnicht durch das Wahlrecht berührt wird“ [25]).

Ein Antrag bei dem Staatsgerichtshof kann im übrigen nur von der das ganze Land umfassenden Organisation einer politischen Partei gestellt werden, nicht von einer Unterorganisation oder gar einer Ortsgruppe.

Sonstige Teile der Staatsbürgerschaft, wie z. B. Interessenverbände, ebenso auch eine Ortsgruppe des vormals unmittelbaren Reichsadels, können in diesem Zusammenhang als Parteien nicht angesehen werden, da ihnen keine Befugnisse bei der staatlichen Willensbildung zustehen. Die bloße Behauptung, Befugnisse zu besitzen, wie sie z. B. von einer Reichsadelsgruppe vor dem Staatsgerichtshof hinsichtlich ihrer Familien- und Güterverhältnisse erhoben wurde, kann die Parteifähigkeit nicht begründen [26]).

§ 13. Öffentlichrechtliche Körperschaften und gesellschaftliche Organisationen.

Soweit öffentlich-rechtliche Körperschaften an der Bildung des obersten Staatswillens beteiligt sind, sind sie auf der gleichen Grundlage wie bei den bisher erörterten Parteien als parteifähig anzusehen. So kann in Preußen eine Provinz, da dieser auf Grund der Verfassung das Recht zusteht, eine bestimmte Anzahl von Vertretern in den Staatsrat zu entsenden [1]), vor dem Staatsgerichtshof z. B. gegen

22) St.G.H. in R.G.Z. Bd. 118 Anh. S. 38, Lammers-Simons I S. 398.
23) Art. „Partei“ im Staatslexikon Bd. IV S. 467.
24) Art. 17 Abs. 3 hess. Landtagswahlgesetz.
25) St.G.H. in R.G.Z. Bd. 121, S. 11.
26) So Jerusalem S. 72, C. Schmitt III S. 67, a. A. St.G.H. in R.G.Z. Bd. 111 Anh. S. 5, Thoma I S. 184.
1) Art. 32 preuß. Verf.

das Staatsministerium vorgehen, wenn dieses die Zahl der Vertreter nicht verfassungsmäßig festgesetzt hat [2]). Ebenso steht in diesem Zusammenhang in Bremen dem Kaufmannskonvent, der Handelskammer, der Kleinhandelskammer, dem Gewerbekonvent, der Gewerbekammer, der Landwirtschafts-, Angestellten- und Arbeiterkammer [3]) Parteifähigkeit zu, soweit diesen Befugnisse bei dem Erlaß von Gesetzen eingeräumt sind [4]).

Im übrigen kann man aber, will man überhaupt eine Parteifähigkeit öffentlich-rechtlicher und sonstiger Organisationen bejahen, nur von der Annahme ausgehen, daß Art. 19 der Reichsverfassung sich durch ständigen Gerichtsgebrauch gewohnheitsrechtlich erweitert hat. Dann muß man aber auch im Rahmen dieser Rechtsentwicklung bleiben, und man muß diejenigen Voraussetzungen zugrunde legen, die der Staatsgerichtshof im Laufe seiner Rechtsprechung herausgestellt hat: „Parteien können sein juristische Personen des öffentlichen Rechts, die von der Verfassung ihres Landes, sei es durch Beeinflussung der Reichsverfassung oder unmittelbar, anerkannt und mit eigenen Rechten ausgestattet sind" [5]).

Mit eigenen Rechten ausgestattet sind jedenfalls die Selbstverwaltungskörperschaften, die bestimmte Angelegenheiten des Staatslebens je nach Eigenart und geschichtlicher Entwicklung ausschließlich erledigen dürfen. Besitzt eine Selbstverwaltungskörperschaft Anerkennung durch die Verfassungsurkunde, dann ist sie wohl als Partei auf Grund der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs anzusehen. Die Anerkennung muß durch die Verfassungsurkunde, nicht ein sonstiges Verfassungsgesetz, ausgesprochen sein, denn die Parteifähigkeit ist in diesem Zusammenhang von dem Staatsgerichtshof nur zum Schutz gegen Übergriffe der obersten Organe des Staates, der Regierung und Volksvertretung, gewährt worden. Ritter [6]) weist mit Recht darauf hin, daß die öffentlich-rechtlichen Körperschaften sich in der gleichen Lage befinden wie die parlamentarischen Minderheiten: Sie bedürfen des Schutzes gegenüber der einfachen Parlamentsmehrheit, die mit Hilfe der von ihr abhängigen Regierung ihre Maßnahmen außerhalb des Parlaments durchzusetzen sucht. Gegen die einfache Parlamentsmehrheit wie auch die Regierung können aber nur die mit erhöhter Kraft ausgestatteten, durch die Verfassungsurkunde gewährten Rechte geschützt werden. So hat auch der Staatsgerichshof [7]) die Pareifähigkeit einer Wassergenossenschaft verneint, da sie keine durch die Verfassungsurkunde gewährleisteten Rechte nachweisen könne.

Von diesen Voraussetzungen ausgehend, ist also zu prüfen, welche öffentlich-rechtlichen Körperschaften eigene Rechte besitzen, die durch die Verfassungsurkunde anerkannt sind, wobei zunächst auf die Selbstverwaltungskörperschaften eingegangen werden soll. Bei dieser Untersuchung ist von der Reichsverfassung auszugehen, da diese auf alle Länderverfassungen einwirkt.

---

2) Jerusalem S. 124.
3) §§ 79—84 der Bremer Verfassung.
4) Vgl. Näke S. 70.
5) Entscheidung des St.G.H. in R.G.Z. Bd. 130, Anh. S. 9.
6) S. 32.
7) Entsch. des St.G.H. in R.G.Z. Bd. 130 Anh. S. 9.

Art. 127 der Reichsverfassung gewährleistet den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze. Letztere Einschränkung nimmt nach der überwiegenden Meinung [8]) diesem Artikel jeden materiell-rechtlichen Inhalt, da auf Grund einfachen Gesetzes oder gesetzlich ermächtigter Verordnung und Notverordnung die Selbstverwaltung beliebig beschränkt werden könne. Danach wäre ein verfassungsmäßiges Recht der Gemeinden usw. gegenüber der Regierung und der Volksvertretung gar nicht vorhanden und die Parteifähigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbänden auf Art. 127 der Reichsverfassung nicht zu stützen. Dagegen wendet sich Stier-Somlo [9]) mit der Begründung, sinngemäß und rechtsmethodologisch könne Art. 127 nicht ohne Inhalt sein. Der Staatsgerichtshof führt in einer Entscheidung vom 11. Dezember 1929 über die rheinisch-westfälische Umgemeindung aus, „Art. 127 bedeute kein bloßes Programm ohne rechtlichen Gehalt, sondern setze bindend fest, daß den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung zustehe" [10]). Man wird nicht soweit gehen können, anzunehmen, daß Art. 27 jeder einzelnen Gemeinde ein Recht auf Bestand gibt, denn dann könnte die kleinste Landgemeinde gegen ihren Willen nur durch ein reichsverfassungsänderndes Gesetz aufgelöst werden, was vor allem der Entstehungsgeschichte des Art. 127 der Reichsverfassung zuwiderlaufen würde [11]). Andererseits fehlt auch dann noch dem Art. 127 ein bestimmter Inhalt, wenn er nur die Selbstverwaltung als Einrichtung gewährleistet, nicht aber auch der einzelnen Gemeinde gewisse Rechte gibt [12]). Der Staatsgerichtshof findet wohl den rechten Mittelweg, wenn er der Gemeinde ein Recht auf einen solchen Umfang von Selbstverwaltungsangelegenheiten gibt, daß sie sich „kraftvoll" betätigen kann [13]). Eine solche Auslegung wird man jedenfalls dem Art. 70 der preußischen Verfassung geben müssen, der die Selbstverwaltung der Gemeinden ohne den Zusatz: innerhalb der Schranken der Gesetze, gewährleistet. Ein Recht auf Bestand hat die Gemeinde auch nicht auf Grund Art. 70 der preußischen Verfassung, denn dieser muß im Zusammenhang mit Art. 71 Abs. 2 der preußischen Verfassung verstanden werden, der die Gliederung der Provinzen dem Gesetzgeber überträgt und damit diesem auch das Recht, eine Gemeinde im Interesse der Gesamtheit aufzulösen [14]). Man wird darum der einzelnen Gemeinde ein verfassungsmäßig gewährleistetes Recht auf ein bestimmtes Mindestmaß von Selbstverwaltungsangelegenheiten zusprechen müssen. Daß über die Handhabung dieses Rechtes die allgemeine Staatsaufsicht wacht, hindert den Bestand dieses Rechtes nicht. Wird dieses Mindestmaß an Selbstverwaltungsangelegenheiten durch Gesetz oder Verordnung geschmälert, dann kann die Gemeinde den Schutz des

---

8) Anschütz zu Art. 127, Bredt I S. 274, Giese zu Art. 127, Poetzsch-Heffter zu Art. 127, C. Schmitt I S. 171, im übrigen s. Literatur-Übersicht bei Bärtling S. 7 ff.

9) V S. 15 u. 16.

10) St.G.H. in der Zeitschr. „Die Landgemeinde" Jg. Nr. 4, S. 54.

11) So St.G.H. a.a.O., a. A. Stier-Somlo a.a.O. Schellen „Die Landgemeinde", Jg. 39, Nr. 5, S. 72.

12) C. Schmitt S. 171, Anschütz zu Art. 127.

13) a.a.O.

14) Giese-Volkmann S. 222, C. Schmitt S. 171, Vogels S. 176.

Staatsgerichtshofs anrufen [15]). Wenn man unter Gesetze im Sinne des Art. 127 der Reichsverfassung nur allgemeine Geseteze versteht, wie es auch vertreten wird [16]), dann liegt ein Verstoß gegen Art. 127 auch dann vor, wenn etwa durch ein Gesetz überhaupt in die Selbstverwaltung einer bestimmten Gemeinde eingegriffen würde, ohne daß gleichzeitig derselbe Eingriff in die Selbstverwaltung aller Gemeinden und Gemeindeverbände erfolgte. Gewährt man aber der Gemeinde und dem Gemeindeverband kein Recht auf Bestand überhaupt, dann muß bei gesetzmäßiger Auflösung die Antragsbefugnis verneint werden, da ein verfassungsmäßiges Recht nicht verletzt ist, sodaß man der Gemeinde ein juristisches Nachleben zur Rechtsverfolgung nicht gewähren kann [17]).

Ein stärkerer Schutz eigener Angelegenheiten durch die Verfassungsurkunde besteht für die Religionsgesellschaften. Gemäß Art. 137 Abs. 3 der Reichsverfassung ordnen und verwalten sie ihre Angelegenheiten selbständig innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes, wobei „alle" substantivisch zu verstehen ist, also innerhalb der für jedermann geltenden Gesetze [18]). Damit ist den Religionsgesellschaften ein bestimmtes, gegen sonstige Gesetze und Verordnungen geschütztes Maß von Selbstverwaltungsangelegenheiten durch die Verfassungsurkunde gewährleistet [19]), gleichgültig, ob man dem Staat hinsichtlich der öffentlich rechtlichen Religionsgesellschaften ein über die allgemeine Vereinsaufsicht hinausgehende Kirchenhoheit zuerkennt [20]) oder nicht [21]). Um parteifähig zu sein, muß die Religionsgesellschaft aber die Eigenschaft einer öffentlichrechtlichen Körperschaft besitzen, sei es auf Grund des bisherigen Rechtes, sei es auf Grund Verleihung. Der Staatsgerichtshof [22]) hat die Parteifähigkeit solcher Religionsgesellschaften bejaht. Während er sie zuerst als „öffentlichrechtliche Körperschaften" [23]) schon zuließ, fügt er nun als entscheidendes Merkmal für die Parteifähigkeit hinzu, daß diese den öffentlichrechtlichen Religionsgesellschaften zustehe, weil sie eigene, durch die Verfassungsurkunde geschützte Rechte besitzen [24]). Die Antragsbefugnis steht ihnen zu, wenn die obersten staatlichen Organe verfassungswidrig in ihren Selbstverwaltungsbereich eingreifen [24]).

Zu erwägen ist noch eine etwaige Parteifähigkeit von Universitäten, die bisher noch nicht praktisch geworden ist. Auf Grund der geschichtlichen Entwicklung der Universitäten, die von „freien Gründungen genossenschaftlichen Rechts" ausging [25]), findet Holstein unter Betonung der genossenschaftlichen Rechtsgedanken im Allgemeinen Landrecht, auf dem das heutige Universitätsrecht beruht, daß

15) St.G.H. in Lammers Simons I S. 385 u. a., Jerusalem S. 128, a. A. Triepel II S. 24, Löwenthal S. 527.
16) Stier-Somlo V S. 13, Bärtling S. 90 u. a.
17) a. A. St.G.H. in R.G.Z. 126 Anh. S. 21.
18) So Anschütz zu Art. 137 Anm. 3.
19) Vgl. Bredt I S. 292 („Willensbildung im inneren Regiment")
20) So Anschütz zu Art. 137 Anm. 5, Schoen, Verwaltungsarch. Bd. 29 S. 20
21) Scharnagl S. 176.
22) St.G.H. in R.G.Z. Bd. 118 Anh. S. 6, Bd. 128 Anh. S. 25, siehe auch Lammers II S. 5
23) St.G.H. in R.G.Z. Bd. 130 Anh. S. 9.
24) Jerusalem S. 127.
25) Holstein S. 138.

die Universitäten nicht als Staatsanstalten, sondern als „wissenschaftliche Korporationen mit dem Recht der Selbstverwaltung und Eigenbestimmung des von ihnen in Lehre und Forschung gepflegten geistigen Lebens" anzusehen sind. Es fragt sich, ob dieses Selbstverwaltung der Universitäten durch die Verfassungsurkunde geschützt ist. An anderer Stelle [26]) beruft sich Holstein zur Begründung des verfassungsmäßigen Schutzes auf Art. 127 der Reichsverfassung. Man müsse die Rechtssätze aus ihrem Zusammenhang mit dem konkreten, politischen Leben, vor allem aus ihrer Einlagerung in die geistige Sphäre politischer Ideen, aus denen sie geboren sind und in die sie hineinwirken, erfassen. Wenn die Selbstverwaltung trotz des demokratischen Prinzips, auf das sich die Reichsverfassung sonst stelle und das eine der Selbstverwaltung entgegengesetzte Tendenz zeige, vom Verfassungsgeber geschützt würde, so habe man in die Reichsverfassung als Ganzes das Selbstverwaltungsprinzip als solches und nicht nur ein Selbstverwaltungsrecht, nämlich das der Städte, in ihren Grundkomplex aufgenommen. Daraus folge, daß auch die Selbstverwaltung der Universitäten unter dem prinzipiellen Schutz der Verfassung stehe. Dieser Ausdehnung des Art. 127 der Reichsverfassung widerspricht aber klar der Wortlaut dieser Bestimmung, die nur die Selbstverwaltung von Gemeinden und Gemeindeverbänden gewährleistet. Für eine analoge Anwendung des Art. 127 fehlen die Voraussetzungen, auch wenn man die Art. 156 Abs. 2 und 165 der Reichsverfassung heranzieht. Schon eher kann man der Begründung Holsteins folgen, die sich auf Art. 142 der Reichsverfassung, dem Grundrecht der Lehrfreiheit, stützt. Hierzu führt Holstein aus, „das Grundrecht der Lehrfreiheit umfasse nicht nur die Sicherung der Eigengesetzlichkeit der Wissenschaft, sondern auch die Organisationsformen, die jenes eigengesetzliche Leben umgrenzen und zur Entfaltung bringen" [27]). Bei dieser Auslegung des Art. 142 der Reichsverfassung ist der Universität eine ähnliche Stellung eingeräumt wie den Religionsgesellschaften und Gemeinden. Ein besonderer Grund, sie von der Anrufung des Staatsgerichtshofs auszuschließen, ist nach den vom Staatsgerichtshof entwickelten Grundsätzen nicht ersichtlich. Damit wäre den Universitäten die Möglichkeit gegeben, eine verfassungswidrige Handhabung des Grundrechts der Lehrfreiheit der Entscheidung des Staatsgerichtshofs zu unterziehen.

In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, ob berufsständischen Vertretungen, soweit sie nicht an der staatlichen Willensbildung beteiligt sind, Parteifähigkeit vor dem Staatsgerichtshof zukommt, wie es von Eiswaldt [28]) vertreten wird. Die Parteifähigkeit kann nur bejaht werden, wenn die vom Staatsgerichtshof entwickelten Voraussetzungen erfüllt werden, wonach außerhalb der staatlichen Willensbildung die Parteifähigkeit nur zukommt „juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die durch die Verfassung ihres Landes, sei es durch Beeinflussung der Reichsverfassung oder unmittelbar, anerkannt und mit eigenen Rechten ausgestattet sind" [29]).

26) Holstein Günther, Der Selbstverwaltungsschutz der Verfassungen und die Greifswalder Güterverwaltung. Stiftungsvermögen und Selbstverwaltung der Universität Greifswald. 3 Gutachten. Greifswald 1925 S. 17 ff. (mitgeteilt bei Bärtling S. 10).

27) Holstein S. 133.

28) S. 316 u. 317.

29) St.G.H. in R.G.Z. 130 Anh. S. 9.

Art. 165 Abs. 1 Satz 2 der Reichsverfassung bestimmt mit Wirkung für die Landesverfassungen, daß die Organisationen der Arbeiter, Angestellten und Unternehmer anerkannt werden. Es fragt sich aber, ob diese Organisationen juristische Personen des öffentlichen Rechts und mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Als bestehende Organisationen im Sinne des Art. 165 Abs. 1 der Reichsverfassung kommen auf Arbeitnehmerseite die Gewerkschaften, auf Unternehmerseite die Arbeitgeberverbände in Betracht. Diese sind zunächst keine juristischen Personen des öffentlichen Rechts, sondern nur privatrechtliche Vereine und Gesellschaften. Außerdem ist es sehr fraglich, ob sie mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Eigene Rechte besitzen wohl nur die durch diese Organisationen vertretenen Arbeiter, Angestellten und Unternehmer (vgl. Art. 165 der Reichsverfassung), nicht ihre Organisationen [30]). Durch die Anerkennung dieser Organisationen in der Reichsverfassung haben die Vertretenen zum Zwecke ihres Schutzes ein verfassungsmäßiges Recht auf den Bestand dieser Organisationen, sodaß deren Beseitigung nur durch verfassungsänderndes Gesetz erfolgen kann. Greift trotzdem die einfache Parlamentsmehrheit in den Bestand dieser Organisationen ein, dann verletzt sie damit nur das Recht der Vertretenen, nicht Rechte der Organisationen. Den in Art. 165 Abs. 1 der Reichsverfassung anerkannten Organisationen ist also die Parteifähigkeit zu versagen.

Einzelne berufsständige Vertretungen, wie z. B. die Handels-, Handwerks- und Landwirtschaftskammern, sind allerdings juristische Personen des öffentlichen Rechts. Man kann sie aber nicht als Organisationen im Sinne des Art. 165 Abs. 1 der Reichsverfassung ansehen. Sie sind nicht Vertretungen von Arbeitnehmern oder Arbeitgebern, sondern haben einerseits die Aufgabe, die Gesamtinteressen der Wirtschaft (des Handels, der Industrie, des Verkehrs, des Handwerks, der Land- und Forstwirtschaft), zu fördern und andererseits die Behörden in ihrer Tätigkeit durch ihre besonderen Kenntnisse auf allen Gebieten der Wirtschaft zu unterstützen. Diesen Vertretungen fehlt damit die Anerkennung durch die Verfassungsurkunde, sodaß ihnen keine Parteifähigkeit zusteht.

Art. 130 Abs. 3 der Reichsverfassung bestimmt, daß die Beamten nach näherer reichsgesetzlicher Regelung besondere Beamtenvertretungen erhalten. Das hier in Aussicht gestellte Reichsgesetz ist bis jetzt noch nicht ergangen. Von den vorhandenen Beamtenvertretungen gilt das gleiche wie von den Gewerkschaften: Sie sind nicht juristische Personen des öffentlichen Rechts, und es ist sehr fraglich, ob sie eigene Rechte besitzen. Die Parteifähigkeit in Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes ist ihnen darum zu versagen.

Ganz allgemein gegen die Parteifähigkeit „sozialer Machtkomplexe" wendet sich C. Schmitt in seiner 2. Schrift: „Der Hüter der Verfassung" [31]). C. Schmitt versteht unter „sozialen Machtkomplexen" [32]) nicht nur die eben angeführten Interessenverbände und Organisationen, sondern vor allem die politischen Parteien, deren Parteifähigkeit in der vorliegenden Untersuchung vom Gesichtspunkt der Teilnahme an der staatlichen Willensbildung aus bedenkenlos

30) Vgl. Näke S. 69.
31) III, S. 60 ff., im Anschluß an ihn Wirmer S. 57 ff.
32) III, S. 62 u. 63.

bejaht wurde und die in der Praxis des St.G.H.[33]) außer Zweifel steht, und die Religionsgesellschaften. Soweit C. Schmitt die Parteifähigkeit von Interessenverbänden verneint, ist ihm, wenn auch aus andern als den von ihm erörterten Gründen, zuzustimmen. Im übrigen bedarf es einer Stellungnahme, besonders was die Parteifähigkeit politischer Parteien anbelangt.

C. Schmitt führt aus: „Wenn ohne verfassungstheoretische Überlegung die verschiedenartigsten sozialen Gruppen, — worunter er auch die politischen Parteien und die Religionsgesellschaften versteht, — vom Staatsgerichtshof als Parteien zugelassen werden, so führt das zu einer pluralistischen Auffassung des Staates und verwandelt die Verfassung aus einer politischen Entscheidung des Trägers der verfassunggebenden Gewalt in ein System vertraglich erworbener Rechte, deren Einhaltung die interessierten Gruppen und Organisationen vom Staat durch Prozeß erzwingen können“[34]). Mit Pluralismus bezeichnet C. Schmitt „eine Mehrheit festorganisierter Machtkomplexe, die durch den Staat, d. h. durch die verschiedenen Gebiete des staatlichen Lebens wie durch die Grenzen der Länder und autonomen Gebietskörperschaften hindurchgehen und sich als solche der staatlichen Willensbildung bemächtigen, ohne aufzuhören, nur soziale Gebilde zu sein“[35]). Dieser Pluralismus ist nach C. Schmitt[36]) verfassungswidrig. Die Zuerkennung der Parteifähigkeit an politische Parteien und Religionsgesellschaften ist also nach der Ansicht von C. Schmitt verfassungswidrig, zumal, wie er an anderer Stelle ausführt, „die prozeßmäßige Erledigung von Streitigkeiten immer leicht zu einer Koordination der Parteien führe[37]) und diesen subjektive Rechte an der Staatsgewalt gewähre[38]). Unerwartete Folgen könnten sich aus dieser Entwicklung ergeben, an denen sich der Mangel verfassungstheoretischen Bewußtseins rächen werde“[39]). C. Schmitt denkt hierbei wohl an einen ähnlichen Vorgang wie die Auflösung des Römischen Reiches deutscher Nation[40]). Wirmer[41]), der im übrigen auf den Gedankengängen C. Schmitts fußt, weist noch auf die enge Verbindung hin, in der die meisten politischen Parteien zu Interessentenverbänden stehen, und er lehnt die Parteifähigkeit politischer Parteien auch deshalb ab, weil „bei Gruppen von Interessenvertretern weniger Neigung zur Verständigung vorhanden sei, wenn es einen andern Weg gebe, auf dem sie die Befriedigung ihrer Interessen erreichen könnten“[42]).

Die Ausführungen C. Schmitts sind allerdings zunächst im Zusammenhang mit dem übrigen Inhalt seiner Abhandlung zu verstehen, die darauf gerichtet ist, die zukünftige Aufgabe des Hüters der Verfassung nicht dem Staatsgerichtshof, sondern dem Reichspräsidenten zu übertragen, da nach der Auffassung C. Schmitts die Be-

---

33) siehe oben S. 36 Anm. 21.
34) III S. 62.
35) III S. 71.
36) III S. 131.
37) III S. 67.
38) III S. 68 u. 70.
39) III S. 53.
40) Vgl. III S. 90, siehe auch Wirmer S. 59.
41) S. 59 ff.
42) S. 49.

stimmung des Inhalts einer zweifelhaften Verfassungsbestimmung nicht „Justiz", sondern Gesetzgebung ist und somit im Wege eines gerichts- und prozeßförmigen Verfahrens nicht erfolgen kann [43]). Die Ausführungen C. Schmitts beziehen sich aber nicht nur auf das zukünftige, sondern auch auf das heutige Verfassungsrecht, zumal C. Schmitt für das heutige Verfassungsrecht die Auffassung vertritt, daß nur die obersten Staatsorgane Parteien bei Verfassungsstreitigkeiten sein können [44]).

C. Schmitt (ebenso Wirmer) geht davon aus, daß die Verfassung eine politische Entscheidung des Trägers der verfassunggebenden Gewalt, des Volkes, sei und daß alle Deutungen der Verfassung, die aus ihr einen Vertrag, einen Kompromiß oder etwas ähnliches machen wollen, Verletzungen des Geistes der Verfassung seien [45]). In diesem Verfassungsbegriff wird ein Gesamtwille, eine Interessenein-heit, angenommen, die mehr sein soll als ein Kompromiß zwischen den verschiedenen Interessen. Eine solche Interesseneinheit entspricht aber nicht der Wirklichkeit. Sie ist eine Fiktion, „ein naturrechtliches Wunschideal, das über die vorhandenen Gegensätze der Interessen nicht hinwegtäuschen kann" [46]). Wenn C. Schmitt ausführt, die Staatsgerichtsbarkeit sei der Ausdruck der Tendenz, die Verfassung in einen Verfassungskompromiß zu verwandeln [47]), so kann man demgegenüber, wenn man die Entstehung der Verfassungen betrachtet, nur feststellen, daß die Verfassungen bestenfalls Interessenkompromisse sind [48]) und nicht erst in solche verwandelt zu werden brauchen. Nicht das Volk hat sich die Verfassung gegeben, wie in verschiedenen Vorworten zu Verfassungen behauptet wird, sondern die verfassunggebenden Versammlungen, aus deren Mitte die Verfassungsurkunden als das Ergebnis von Kompromissen zwischen den mannigfaltigsten Interessen und Wünschen entstanden sind [49]). Daher erklärt sich auch in vielen Fällen die unklare Fassung von Verfassungsnormen. Wie bei der Auslegung jeder anderen unbestimmten Rechtsnorm bedarf es auch bei der Auslegung zweifelhafter Verfassungsnormen einer Klärung der Interessenlage, aus der eine solche Norm hervorgegangen ist, und, falls sich diese verändert hat, der neuen Interessenlage. Dazu ist zunächst die Form des Prozesses am besten geeignet. Außerdem werden Parteien, die im Gegensatz zueinander stehen und eigene Interessen verfolgen, im besonderen Maße dazu beitragen, die Entscheidungsgrundlage zu schaffen und so die Bestimmung des Inhalts der Verfassungsnorm erleichtern. Inwiefern dadurch eine Koordination dieser Parteien, die, soweit sie außerstaatliche Faktoren sind wie z. B. die politischen Parteien und die Religionsgesellschaften, gegen den Staat zu klagen haben [50]), mit dem Staat eintreten sollte, ist nicht ersichtlich. Es wird niemand ernstlich behaupten, daß durch den Verwaltungsprozeß eine Koordination des Einzelnen mit dem Staat eintreten könnte. Schließlich

43) Vgl. oben S. 25 Anm. 15 der vorl. Untersuchung.
44) I S. 117.
45) III S. 62.
46) So Kelsen III S. 601 u. 625.
47) III S. 60 ff.
48) Vgl. Bredt I S. 71 ff.; Kelsen III S. 601.
49) Vgl. Bredt I S. 31 ff.
50) Siehe § 14 S. 46 der vorl. Untersuchung.

weist Kelsen mit Recht darauf hin, daß das subjektive Recht dieser Parteien in nichts anderem besteht als einer Prozeßlegitimation: Es ist ein technischer Behelf zur Wahrung der staatlichen Ordnung, also gerade das Gegenteil von dem, was man als „pluralistische Auflösung des Staates" bezeichnen kann [51]).

Die politischen Parteien haben, wie die vorliegende Untersuchung ergeben hat, nur Parteifähigkeit bei Wahl- und Abstimmungsstreitigkeiten. Andere Interessen, insbesondere die Belange der mit ihnen verbundenen Interessenverbände, können sie vor dem dem Staatsgerichtshof nicht verfolgen. Bei diesem engen Rahmen der Parteifähigkeit kann von der von Wirmer behaupteten Gefahr, durch die Zulassung der politischen Parteien vor den Staatsgerichtshof werde die Bildung des Gesamtwillens im Parlament erschwert, kaum die Rede sein.

Die Ausführungen C. Schmitts und Wirmers können somit das oben gefundene Ergebnis, daß den politischen Parteien und den Religionsgesellschaften Parteifähigkeit zusteht, nicht entkräften. Was die Parteifähigkeit politischer Parteien angeht, so steht mit der hier vertretenen Auffassung auch die Tatsache im Einklang, daß in mehreren ausländischen Staaten die politischen Parteien in Wahlrechtsstreitigkeiten ein Antragsrecht besitzen, so z. B. in Österreich auf Grund § 67 des Verfassungsgerichtshofgesetzes wegen jeder behaupteten Rechtswidrigkeit des Wahlverfahrens [52]), ebenso in der Tschechoslowakei auf Grund des § 12 des Gesetzes vom 29. 2. 1920 über den Wahlgerichtshof [53]).

§ 14. Der Staat als Antragsgegner.

Bei Streitigkeiten zwischen den unmittelbaren Staatsorganen kann von einer besonderen Parteifähigkeit des Staates keine Rede sein, denn sonst ergäbe sich, daß der Staat im gleichen Prozeß sowohl Kläger als Gegner sei. Der Staatsgerichtshof [1]) hat in einem württembergischen Streitfall zwischen einer Fraktion und dem Parlament den Ministerpräsidenten in der Rolle eines „Nebenintervenienten" zugelassen, „um wenigstens diesem die rechtliche Möglichkeit zu gewähren, in dem Verfahren als Vertreter der Gegenpartei, des Landes, aufzutreten." Später hat dann aber der Staatsgerichtshof [2]) mit Recht einen Eventualantrag gegen das Staatsministerium in einem ähnlichen Fall unberücksichtigt gelassen. Man wird es auch nicht als einen „mit den föderativen Zügen der Reichsverfassung unvereinbaren Eingriff in die Selbständigkeit der Länder anzusehen haben" [3]), wenn der Reichspräsident auf Grund Art. 19 Abs. 2 der Reichsverfassung unmittelbar gegen ein Landesorgan vollstreckt, denn man kann hierfür das Einverständnis der Länder voraussetzen, da diese den Staatsgerichtshof für das deutsche Reich ausschalten können.

---

51) Vgl. Kelsen III S. 607.
52) Hotz S. 46 u. 47.
53) Verfassungs- und Wahlgesetze, Reichenberg 1920, S. 110.
1) St,G.H. in R.G.Z. 104, S. 427.
2) St.G.H. in Jur.W. 1928 S. 1059.
3) Poetsch II, 222.

Bei den politischen Parteien und den parteifähigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften ist, da diese dem Staat selbständig gegenüber stehen, nur der Staat Antragsgegner, auch wenn der Streit nicht durch das Staatsministerium veranlaßt ist, sondern durch ein anderes Organ, denn der Staat hat für sich als Ganzes und für seine Teile einzustehen [4]).

§ 15. Die Beschränkung des Kreises der Parteien vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich durch Landesstaatsgerichtshöfe.

Zum Schluß erhebt sich noch die Frage, ob und wieweit nach Landesstaatsrecht die Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes dem Reichsstaatsgerichtshof entzogen und somit der gefundene Kreis von Parteien ausgeschlossen oder eingeschränkt ist, denn der Reichsstaatsgerichtshof entscheidet über Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes nur, wenn in diesem kein Gericht zu ihrer Erledigung besteht.

Für das bayerische Staatsrecht wurde vereinzelt die Meinung vertreten, daß der Reichsstaatsgerichtshof immer ausgeschlossen sei, wenn das Land auch nur in gewissem Umfang die Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes geregelt habe [1]). „Wenn § 2 Zif. 3 des bayerischen Staatsgerichtshofgesetzes nur Verfassungsstreitigkeiten zwischen bestimmten Parteien (Regierung und Volksvertretung) in die Zuständigkeit des bayerischen Staatsgerichtshofs einbeziehe, dann sei dies eine der selbständigen Regelung des Landes unterliegende Angelegenheit und einer Anwendung des Art. 19 der Reichsverfassung mit dem Bestehen des bayerischen Staatsgerichtshofsgesetzes bezüglich innerstaatlicher bayerischer Verfassungsstreitigkeiten der Boden entzogen" [2]). Wenn man dieser Ansicht allgemein folgen wollte, so ergäbe sich, daß in einer Reihe von deutschen Ländern [3]) der Staatsgerichtshof für das deutsche Reich ausgeschlossen wäre, obwohl in diesen Ländern wenigstens die aktive Parteifähigkeit auf Regierung und Volksvertretung beschränkt ist [4]), sodaß die übrigen Parteien schutzlos und viele den Verfassungsfrieden störende Streitigkeiten ohne Möglichkeit gerichtlicher Entscheidung wären. Diese Folgen zeigen schon, daß die oben zugrunde gelegte Auslegung des Satzteils: „in dem kein Gericht zu ihrer Erledigung besteht", nicht dem Sinn und Zweck des Art. 19 der Reichsverfassung entsprechen kann. Aber auch die Wortauslegung läßt ein anderes Ergebnis richtiger erscheinen. So zeigt Thoma [5]), daß es näher liegt, das Wörtchen „ihrer" nicht auf ein Abstraktum „Verfassungsstreitigkeiten" zu beziehen, sondern in diesem Wort einen die Summe aller konkreten Verfassungsstreitigkeiten umfassenden Plural zu sehen. Man wird darum mit der herrschenden Auf-

---

4) Vgl. St.G.H. in Lammers-Simons, I S. 398, Jerusalem S. 129.
1) Kratzer S. 196, Popp S. 41.
2) Kratzer S. 196.
3) Lübeck (Art. 62 d. Verf.), Mecklenburg (Art. 66 S. 1 u. 70 d. Verf.), Oldenburg (§ 75 d. Verf.) Thüringen (§ 54 d. Verf.).
4) Mecklenburg-Schwerin kennt auch Anrufung durch Volksbegehren (§ 70 d. Verf.).
5) I S. 191.

fassung [6]) diesen Satzteil so auslegen müssen, daß der Landesgesetzgeber den Reichsstaatsgerichtshof nur ausschalten kann, wenn er ein anderes Gericht in dem gleichen Umfang an seine Stelle setzt. In Bayern ist die Beschränkung auf Regierung und Volksvertretung durch das Gesetz vom 28. 4. 1928 aufgehoben worden, sodaß nun dort der Reichsstaatsgerichtshof für Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes in vollem Umfang ausgeschaltet ist. Das gleiche würde auf Grund Art. 87 der preußischen Verfassung in Preußen der Fall sein, falls der preußische Staatsgerichtshof errichtet würde. In den oben (S. 46 Anm. 3) angeführten Ländern ist aber der Staatsgerichtshof für das deutsche Reich nur soweit ausgeschlossen, als diese eine Regelung getroffen haben, sodaß alle Parteien, denen vor dem Landesstaatsgerichtshof keine Parteifähigkeit zusteht, den Reichsstaatsgerichtshof anrufen können. In allen nicht erwähnten deutschen Ländern [7]) ist eine Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten durch einen Landesstaatsgerichtshof nicht vorgesehen oder der Reichsstaatsgerichtshof noch besonders für zuständig erklärt [8]), sodaß in allen diesen Ländern, ebenso auch in Preußen, das bisher einen eigenen Staatsgerichtshof nicht errichtet hat, der Reichsstaatsgerichtshof für den Kreis der in der vorliegenden Untersuchung gefundenen Parteien in vollem Umfang zuständig ist.

---

6) Naviasky I S. 467, Emig S. 70, St.G.H. in R.G.Z. 120 Anh. S. 21 ff.

7) Bezügl. Hamburg und Bremen bestritten. Die Gegenansicht hält für Hamburg das Reichsgericht, für Bremen das Hanseatische Oberlandesgericht auf Grund alten Rechts für zuständig.

8) Lippe (§ 62 d. Verf.), Mecklenburg-Strelitz (§ 4 d. Verf.).

LEBENSLAUF.

Als Sohn des Uhrmachermeisters Heinrich Rüter und seiner Ehefrau Eleonore geb. Pankow wurde ich am 7. November 1907 zu Brebach a. d. Saar geboren. Ich besuchte sechs Jahre die Volksschule zu Brebach und sieben Jahre die Oberrealschule zu Saarbrücken. Diese verließ ich Ostern 1927 mit dem Reifezeugnis. Im Sommersemester 1927 widmete ich mich dem Studium der französischen Sprache an der Universität Straßburg. Dann studierte ich Jura und zwar ein Semester an der Universität in Frankfurt, drei Semester an der Universität in Köln und zwei Semester an der Universität zu Marburg. Im Mai 1931 bestand ich vor dem juristischen Prüfungsamt beim Oberlandesgericht in Kassel die erste juristische Staatsprüfung. Die mündliche Doktorprüfung legte ich am 13. Mai 1933 vor der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Marburg ab. Seit dem 30. 6. 1931 befinde ich mich im Vorbereitungsdienst.